

内 容 提 要

为了帮助各级从事农业和农村工作的干部及农民认真学习、正确领会、深入贯彻党的十七大关于农村工作的重大战略部署,《农村工作小常识》一书根据近年来农村工作实际形势的具体变化,在《农村工作》一书的基础上,经过补充润饰,使得书中内容观点鲜明,分析细致入微,讲解鞭辟入理,语言通俗流畅,文字朴实,具有指点迷津、帮助思考的作用。

本书介绍了中央农村工作的基本思想、农村土地政策、农村税费改革、农村金融与财政体制、扶贫开发、计划生育、医疗卫生、农村基层组织管理等国家大政方针,同时,指出了这些政策方针在实践中存在的问题。本书写作的目的在于使得农民对国家的农村工作政策有一个清楚的了解,并期盼能够为农村工作管理者提供参考依据。

图书在版编目(CIP)数据

农村工作小常识/向洪,谢代银,徐广渊主编. —重庆:重庆大学出版社,2010.1
(农家丛书·小常识系列)
ISBN 978-7-5624-5001-6

I. 农… II. ①向…②谢…③徐… III. 农村—工作—基本知识—中国 IV. F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 155681 号

农村工作小常识

主 编 向 洪 谢代银 徐广渊
责任编辑:沈 静 版式设计:沈 静
责任校对:谢 芳 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆川渝彩色印务有限公司印刷

*

开本:787×1092 1/32 印张:5.375 字数:121千

2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5624-5001-6 定价:9.80元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究



总 序

“三农问题”既是一个重大的现实问题，又是一个历史问题。2006年2月14日，胡锦涛同志在中共中央举办的省部级主要领导建设社会主义新农村专题研讨班开班式讲话中指出，重视农业、农村、农民问题是我们党一贯的战略思想。“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。以胡锦涛同志为总书记的党中央第四代领导集体，从党的十六大以来，提出全面建设小康社会的奋斗目标。连续出台四个“中央一号文件”，高度关注农村、农业、农民问题。坚持科学发展，统筹城乡发展，不断加大支农惠农政策的力度，大力推进社会主义新农村建设，赢得了党心民心，使得具有中国特色的社会主义事业欣欣向荣。

十七大报告坚持以人为本、实事求是，没有回避矛盾，紧紧抓住困扰中国发展的关键问题，精辟地概括了我国“三农问题”所面临的具体困难。报告认为：“进入新世纪新阶段，人民生活总体上达到小康水平，同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量，统筹兼顾各方面利益难度加大；协调发展取得显著成绩的同



时,农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变,缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨。”因此,要实现全面、协调、可持续发展与和谐发展,必须充分考虑9亿农民的发展要求。只有9亿农民得到了充分发展,才会有中国的全面发展;只有9亿农民实现了全面小康,才能建成全面小康社会。

十七大报告提出破解我国“三农问题”的总原则是:“要统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。”这是党的第四代领导集体一贯倡导的“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”,“执政为民”等思想的重要体现,更是以人为本、关注民生的执政理念在破解“三农”难题上的具体体现。

十七大报告明确提出了“农业、农村、农民”这三个困扰我国农村全面发展的问題,强调“三农”问题不仅关系到社会主义新农村建设,而且直接关系到全面建设小康社会的大局。十七大报告在提出2020年建成全面小康社会的战略目标的同时,以科学发展观为指导,针对“三农”这一难题,作出了新的全面部署,提出了新的解决之策。

在农村政治建设方面,十七大提出了要坚持和完善基层群众自治制度,保证农民平等参与权、平等发展权。在二十多年的农村改革过程中,“三农问题”之所以没有取得根本性突破,其重要原因就在于“三农问题”中的深层次矛盾并没有得到真正解决。这些深层次矛盾缘自农村体制上的根本弊端,缘自农民的自主发展权没有得到应有的尊重和保障。国家作为农民发展权的主要义务承担者,必须在政策、制度、法律等相关措施方面向农民这一社会弱势群体倾斜,给予其更多的补偿和再分



配,以保证农民平等地享受发展成果,切实保障农民的人权。

在农村经济建设方面,十七大报告提出把发展农村经济放在首位;走中国特色的农业现代化道路;加大支农惠农政策力度和农业投入;提高农产品质量安全水平;多渠道转移农民就业;深化农村综合改革;健全土地经营权流转市场,发展规模经营;发展合作组织,支持产业化经营等作为今后农村经济建设的主要工作。只有农村经济建设搞上去了,农民生活质量才有可能得到改善。因此,必须因地制宜,从实际出发,尊重农民意愿,注重实效,着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题,努力促进农民增收、增收,使新农村建设能给农民带去实惠,促进新农村建设稳步向前发展。

关于农村文化建设,十七大报告提出要重视城乡文化协调发展,在实践中要不断加强对农村文化的引导,普及文化知识,革新思想观念,促进农民由传统生活方式向现代生活方式转变。深入开展群众性精神文明创建活动和健康向上的群众文化活动,寓教于乐,移风易俗,传播现代文明信息和先进思想理念,建设和谐文化,大力倡导文明乡风,从而促进农村社会和谐发展。

关于农村社会建设,十七大报告提出提高扶贫开发水平;深化收入分配制度改革,增加居民收入;培育新型农民;实现教育公平;加快建立社保体系和医卫制度。改革开放以来,农民实际上承担了大量的改革成本。在经济发展以后,应该在讲求效益的同时更注重公平,加大面向农村的社会服务支持力度,真正让广大农民分享改革发展的成果。

推进社会主义新农村建设,是以胡锦涛同志为总书记的党中央在十六届五中全会上作出的重大决策,是我国国民经济和社会发展的第十一个五年规划的重要部署,党的十七大更加全面



具体地规划了全面建设小康社会中政治经济文化社会建设“四位一体”的战略布局在农村发展中的目标要求,也是一项能够惠及广大农民群众的民心工程。建设社会主义新农村是贯彻落实科学发展观的重大举措,是确保我国现代化建设顺利推进的必然要求,是全面建设小康社会的重点任务,是保持国民经济平稳较快发展的持久动力,是构建社会主义和谐社会的坚实基础。

总之,在胡锦涛同志的十七大报告中,涉及农业、农村、农民方面的内容很多。政策和措施非常具体,具有很强的可操作性。这说明,我们党和政府已经初步找到了一条破解“三农问题”的基本途径和方法。这些最新的政策和措施,也为社会主义新农村建设指明了方向,使乡村两级干部在经历了税费改革初期的迷茫之后,重新找到了工作的出发点和落脚点,这也是对我们在基层工作的广大干部开展农村工作提出的具体要求。建设社会主义新农村,要积极推进农村的政治建设、经济建设、社会建设,加强农村人居环境治理,最终实现农民安居乐业、和睦相处,使农村安定有序、充满活力。这将有利于调动广大农民的积极性、主动性、创造性,为推动经济社会发展创造良好的社会氛围,有利于巩固党的执政地位,完成执政使命。

中国是一个农业大国,农村人口占大多数,农业和农村发展搞不上去,农民的生活得不到显著改善,我们就不能实现全面建设小康社会的目标,也不能实现全国的现代化和国家长治久安。党的十七大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高举建设有中国特色社会主义的伟大旗帜,以科学发展观统领经济社会发展全局,按照统筹城乡发展的要求,切实加强“三农工作”,使我国农业、农村发生了重大而深刻的变



化。因此,我们要认真贯彻落实党的十七大精神,让广大农民群众真正感受到党和政府的关怀和改革开放带来的实惠,使我们党的执政地位在农村得到进一步稳固。我们坚信,在党的各项支农惠农政策的指引下,“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设一定能取得圆满成功!



前 言

农业是我国经济发展的基础产业。我国用不到世界 9% 的耕地养活了世界 21% 的人口,农业对于我国这个世界第一人口大国来说具有特殊重要的地位和作用。近 30 年来,我国农业为工业化、城镇化发展作出了重大贡献。连续多年的农业稳定发展,是当前我国经济受到国际金融危机冲击而发展的基本面没有改变的重要原因之一。但我们也应当看到,我国农业基础仍然薄弱,农村发展仍然滞后,农民增收仍然困难。尤其是当前国际金融危机对我国经济的影响日益加深,2009 年可能是 21 世纪以来我国经济发展最为困难的一年,也是巩固发展农业农村形势极为艰巨的一年。在这种形势下,深刻认识农业农村工作的重要意义,促进农业稳定发展和农民持续增收,对于保持经济发展的好势头具有基础性作用。

十七大报告坚持以人为本、实事求是,没有回避矛盾,紧紧抓住困扰中国发展的关键问题,精辟地概括了我国“三农问题”所面临的具体困难。报告认为:“进入新世纪新阶段,人民生活总体上达到小康水平,同时收入分配差距拉大的趋势还未根本扭转,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大;协调发展取得显著成绩的同时,农业



基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变,缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨。”针对农业农村经济发展的实际状况和面临的突出问题,明确提出了农业农村经济工作的重点任务。这些工作重点既强调保障供给,又强调增加农民收入;既强调发展生产力,又强调调整完善经营体制;既强调改善物质生产条件,又强调提高人的素质;既强调加强政策支持力度,又强调促进科技进步;既强调发展,又强调改革。这些工作重点非常符合农业农村经济工作的实际,抓住了促进农业农村经济又好又快发展的关键,针对性强,指导性强,可操作性强。

本书介绍了中央农村工作的基本思想、农村土地政策、农村税费改革、农村金融与财政体制、扶贫开发、计划生育、医疗卫生、农村基层组织管理等国家大政方针,并指出了这些政策方针在实践中存在的问题。本书的目的在于让农民对国家的农村工作政策有一个清楚的了解,并期盼能够为农村工作的管理者提供参考依据。

本书的编写得到了四川农业大学、四川大学、中国人民大学、复旦大学、中国社会科学院、中国农业大学、中国科学技术大学、云南大学、西南大学、武汉大学、四川省农业厅、成都理工大学、四川生殖卫生学院等单位领导的极大的关心和支持,不少的专家学者、教授参与了本书的策划和组织工作,在此一并表示诚挚的谢意。

由于作者水平有限,不当之处,敬请读者朋友、同行批评指正。

编者

2009年7月



目 录

一 中央农村工作的基本思想	1
1. 2008 年中央农村工作会议的基本内容是什么?	1
2. 2009 年农村工作的重点任务是什么?	3
3. 为什么要加强农业基础设施建设?	5
4. 2009 年国家惠农政策的具体措施有哪些?	6
5. 农村改革面临的深层矛盾和突出问题有哪些?	7
6. 如何加大对“三农”的投入?	8
7. 如何改善农民进城就业环境?	9
8. 如何拓宽农民增收渠道?	11
9. 农业农村经济面临的新情况、新矛盾、新问题有哪些?	12
10.《关于做好 2009 年减轻农民负担工作的意见》的主要 内容是什么?	13
<hr/>	
二 农村土地制度	17
1.《中华人民共和国土地管理法》对耕地的保护是如何 规定的?	17



2. 农村土地征用制度改革的原则是什么? 20
 3. 如何解决农村出嫁妇女的土地承包问题? 20
 4. 土地承包经营权的流转必须遵循哪些原则? 21
 5. 家庭承包农村土地应遵循的原则和程序是什么? 22
 6. 农村土地的承包期限是怎样规定的? 22
 7. 耕地被征用后,该如何补偿? 23
 8. 农村土地的流转方式有哪些? 23
 9. 村民违规建房应受到怎样的处罚? 24
 10. 农村村民在村庄、集镇规划区建房应遵循的办理程序
是什么? 25
 11. 农村土地纠纷的种类有哪些? 25
 12. 土地权属争议的解决途径是什么? 26
 13. 农民土地承包责任制缺乏有效、合理的转移承包机制
怎么办? 27
 14. 一些地方出现土地撂荒怎么办? 27
 15. 如何处理农村宅基地乱批乱建、管理混乱的现象?
..... 28
 16. 《土地管理法》对乡(镇)村建设用地有何规定? 29
 17. 非法占用土地的法律責任是什么? 30
 18. 五保户老人去世后,其承包田可否由代耕者继承?
..... 31
 19. 是否允许农民在承包田上建房、葬坟、挖土、烧砖瓦等?
..... 31
 20. 住宅地震保险方案的基本问题有哪些? 33
-



三 农村税费改革体制·····	35
1. 农村税费改革的深层意义是什么? ·····	35
2. 农村税费改革中的“三取消,两调整,一改革”分别指什么? ·····	35
3. 农村税费改革带来了什么?(以安徽为例) ·····	36
4. 我国是何时废止农业税条例的? ·····	37
5. 农业税条例废止后,是否意味着农民不再缴税? ·····	38
6. 农村税费改革取得了哪些成效? ·····	38
7. 免税后,乡镇政权的职能转变需要坚持哪些原则? ···	39
8. 农业税费改革的经济负面效应有哪些? ·····	39
9. 什么是屠宰税?这次农村税费改革为什么要取消屠宰税? ·····	40
10. 税费改革后如何提高农村基层干部的素质? ·····	41
11. 取消农业税后农村工作出现的“四难”问题是什么? ·····	41
12. 取消农业税等于农民不再需要承担任何税负吗? ···	42
<hr/>	
四 农村金融与财政体制·····	45
1. 农村金融体系的作用是什么? ·····	45
2. 在农村金融体制改革和设计中必须把握哪些原则? ·····	46
3. 如何健全和完善农村金融服务体系? ·····	47
4. 何为农村信用社? ·····	50
5. 农业信贷的资金来源和投放对象是什么? ·····	50
6. 农村信用社当前所面临的困境及成因是什么? ·····	51
7. 农民贷款为什么难? ·····	52



8. 农民工返乡如何申请创业贷款? 53
 9. 对农民工返乡申请创业贷款的有关规定是什么? (以重庆市商业银行为例) 53
 10. 农民如何申办贷款? 54
 11. 什么是农业补贴? 55
 12. 2009 年中央、省有关农业补贴政策的规定是什么?
..... 55
 13. 什么是粮食直补? 57
 14. 粮食直接补贴的最大优点是什么? 57
 15. 实行粮食直接补贴政策的意义是什么? 57
 16. 粮食直补的具体政策是什么? 60
 17. 组织农民参加保险应遵循什么原则? 63
 18. 如何建立对粮农进行直接补贴的机制和制度? 64
 19. 国内对种粮农民直接补贴的类型有哪些? 64
 20. 国家向农民集资的政策规定是什么? 65
 21. 面向农村的经营性服务收费有哪些规定? 66
-
- 五 扶贫开发政策..... 67
1. 中国现行的农村贫困标准是什么? 67
 2. 为什么要实行新的扶贫标准对农村低收入人口全面实施扶贫政策? 68
 3. 扶贫开发的基本方针是什么? 69
 4. 2008 年全国农民人均收入是多少? 70
 5. 什么是扶贫资金? 71
 6. 当前我国农村出现的新的致贫因素有哪些? 71
 7. 如何根治农村的新致贫因素? 74



8. 新时期我国农村扶贫开发战略应作怎样的调整?	75
9. 什么是粮食最低收购价政策?	77
10. 如何做到放开粮食收购和价格,健全粮食市场体系?	78
11. 中国扶贫基金会的宗旨和业务范围是什么?	78
12. 什么是财政扶贫资金? 它的使用对象是什么?	79
13. 财政扶贫资金的来源是什么?	79
14. 财政扶贫资金的使用范围是什么?	80
15. 中央财政扶贫资金的禁用范围有哪些?	80
16. 什么是康复扶贫贷款?	81
17. 康复扶贫贷款的承贷主体和贷款方式有哪些?	81
18. 康复扶贫贷款的年利率是多少? 贴息办法是什么?	81
19. 当前我国存在的粮食问题有哪些?	82
20. 如何确保国家粮食安全?	83
<hr/>	
六 计划生育政策.....	87
1. 什么是计划生育?	87
2. 我国计划生育政策的演变历程是什么?	88
3. 我国少数民族的人口政策大致经历了几个阶段?	90
4. 什么是近亲结婚?	90
5. 近亲结婚有哪些危害?	91
6. 收养子女应遵循哪些规定?	92
7. 四川地震灾区孤儿收养的条件及程序是什么?	97
8. 违规生育须交纳罚款吗?	98
9. 国家对终身只生育一个子女的奖励政策是什么?	98



10. 流动人口在现居住地要求生育的,应办理什么手续?
..... 99
11. 缴纳社会抚养费的标准是什么? 99
12. 谁来管理并征收流动人口的社会抚养费? 99
13. 我国公民在什么情况下要自觉履行缴纳社会抚养费的义务? 100
14. 计生部门有没有强制执行权? 101
15. 社会抚养费需要缴纳几次? 101
16. 对持假婚育证明的及发生计划外生育的流动人口应如何办理? 102
17. 国家允许进行胎儿性别鉴定吗? 102
18. 非法为他人进行胎儿性别鉴定及实行计划生育手术的要承担什么责任? 102
19. 什么是生育保险? 103
20. 生育保险津贴发放的标准是什么? 104
21. 生育保险的作用是什么? 105
-
- 七 医疗卫生制度 106
1. 什么是农村合作医疗制度? 106
2. 什么是新型合作医疗制度? 106
3. 新型农村合作医疗产生的背景是什么? 106
4. 新型农村合作医疗的新特点是什么? 107
5. 当前新型合作医疗存在的问题有哪些? 108
6. 农民如何参加新型农村合作医疗? 110
7. 新型合作医疗必须执行的原则是什么? 110
8. 新型合作医疗的基本功能是什么? 110



9. 新型农村合作医疗制度由谁来管?	111
10. 农村合作医疗基金管理的具体规定是什么?	112
11. 新型合作医疗中农民的筹资标准是什么?	113
12. 如何规范和完善新型农村合作医疗制度?	114
13. 村初级卫生保健的八项目标是什么?	117
14. 农村医疗救助的对象是谁?	118
15. 农村医疗救助的具体办法是什么?	118
16. 农村救助基金是如何筹集和管理的?	118
17. 什么是农村医疗救助制度?	119
18. 婚前医学检查的疾病有哪些?	119
19. 农民在日常生活如何防范禽流感?	120
20. 如何加强农村疾病预防控制?	121
21. 乡村医生继续在村医疗卫生机构执业从业必须具备的 条件是什么?	121
22. 在什么情况下不能对乡村医生执业注册?	122
23. 在什么情况下,乡村医生执业证书由原注册的卫生行政 主管部门注销执业注册,收回乡村医生执业证书?	122
24. 乡村医生在执业活动中享有的权利和义务是什么?	122
25. 违反《乡村医生管理条例》应承担哪些法律责任?	123
26. 2009 新型农村医疗保险的特种病有哪些?	125
<hr/>	
八 农村基层组织管理	126
1. 农村基层党组织的地位和作用是什么?	126



2. 当前基层政权建设存在哪些问题? 127
3. 农村基层组织建设面临的新情况、新课题是什么?
..... 129
4. 什么是基层民主? 130
5. 为什么要发展基层民主? 130
6. 如何发展基层民主? 131
7. 党章修正案为什么要增写“坚持和完善基层群众自治
制度,建立健全民主选举、民主决策、民主管理、民主
监督的制度和程序”的内容? 132
8. 村民委员会的性质和任务是什么? 134
9. 什么是民主监督? 135
10. 民主监督的主要形式有哪些? 135
11. 国家实行大学生村官计划的重要意义是什么? 136
12. 实行民主选举应把握哪几个环节? 137
13. 村民委员会是怎样组成、产生的? 其成员如何分工?
..... 137
14. 村务公开包括哪些内容?(以四川为例) 138
15. 什么是村民自治? 138
16. 村民自治有什么重要意义? 139
17. 村民自治的三原则是什么? 140
18. 村民自治的基本内容和核心是什么? 140
19. 什么是村规民约? 它与法律的区别是什么? 140
20. 哪些事项是属于村民自治范围内的? 141
21. 实行村民自治应抓好哪些制度建设? 142
22. 村委会的主要职责有哪些?(以四川为例) 142
23. 村民委员会有哪些义务? 143



24. 涉及村民利益的哪些事项时,村民委员会应提请村民会议决定?	144
25. 村民委员会选举的原则是什么?	145
26. 选民必须同时具备的条件有哪些?	145
27. 选民登记的程序是什么?	146
28. 村务公开应注意哪些事项?	146
29. 农村基层的环境监管存在的问题有哪些?	147
<hr/>	
参考文献	148



一 中央农村工作的 基本思想

1. 2008 年中央农村工作会议的基本内容是什么？

答：2008 年 12 月 27 日至 28 日，中央农村工作会议在北京举行。会议认真贯彻党的十七大、十七届三中全会和中央经济工作会议精神，深入贯彻落实科学发展观，总结 2008 年农业农村工作，分析当前农业农村形势，研究促进农业稳定发展、农民持续增收的政策措施，部署 2009 年的农业农村工作。

会议讨论了《中共中央、国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见（讨论稿）》。中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉出席会议并讲话。

会议指出，2008 年是非同寻常的一年，全国上下在党中央、国务院的坚强领导下，成功夺取抗击严重低温雨雪冰冻灾害和四川汶川特大地震灾害斗争的胜利，积极应对国际金融危机和农产品市场剧烈波动产生的影响，有效化解了食品安全事件和农业生产资料价格不断攀升的冲击，农业生产取得了极不平凡的好成绩，农村发展迈出了令人欣喜的新步伐，成为经济社会发展的突出亮点，为党和国家事业全局提供了基础支撑，作出了重大贡献。全国粮食总产量预计 5 285 亿千克，创



历史新高,是40年来第一次实现粮食总产连续5年增加。农民人均纯收入预计4700元,实际增幅8%左右,农民收入增幅连续5年超过6%,是20多年来第一次。农村公共事业加速发展,农村改革不断深化,党群干群关系继续改善。

会议强调,最近一个时期以来,国际金融危机持续蔓延,对我国经济的负面影响日益加深,对农业农村发展的冲击不断显现。保持农业稳定发展、农民持续增收的难度明显加大,对此,必须有清醒的认识和充分的估计。要全面分析把握形势,紧紧抓住机遇,果断采取措施,坚决防止粮食生产滑坡和农民收入徘徊,确保农业稳定发展,确保农村社会安定。

会议强调,扩大国内需求,最大潜力在农村;实现经济平稳较快发展,基础支撑在农业;保障和改善民生,重点难点在农民。在新中国成立60周年之际,做好2009年的“三农”工作,保持农业农村发展的良好势头,对稳定经济社会发展大局具有特殊重要的意义。

会议指出,2009年农业农村工作的总体要求是:全面贯彻落实党的十七大、十七届三中全会和中央经济工作会议精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务,围绕稳粮、增收、强基础、重民生,进一步强化惠农政策,增强科技支撑,加大投入力度,优化产业结构,推进改革创新,千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给,促进农民收入持续增长,为经济社会又好又快地发展继续提供有力保障。

会议对深入学习和准确把握党的十七届三中全会精神,全面贯彻推进农村改革发展的战略部署,不断开辟“三农”认识新境界,奋力开创“三农”工作新局面提出了具体要求。



会议强调,明年中央指导农业农村工作的文件,以促进农业稳定发展、农民持续增收为主题,这是具体贯彻落实党的十七届三中全会精神的体现,是立足全局、服务大局的迫切要求,具有鲜明的时代特征和年度特色,是中央针对宏观经济形势新变化和农村发展新情况,对“三农”工作作出的重大决策和部署。

2. 2009 年农村工作的重点任务是什么?

答:(1)强化农业基础,稳定农业生产。要毫不放松地抓好粮食生产,决不能因某些品种和局部地区供求关系的变化而出现认识上的反复,决不能因年度的丰歉而出现工作上的摇摆。要进一步落实各地区的粮食安全责任,调动主产区和种粮农民的积极性,加强粮食战略工程建设。积极推进农业结构战略性调整,推动大宗作物区域化布局,启动长江流域和黄淮海地区棉花生产基地建设,重点支持东北地区优质大豆、长江流域“双低”油菜、适宜地区木本油料生产,扶持优势产区发展的糖料、马铃薯、天然橡胶等生产。推动园艺产品集约化生产,推动畜牧水产规模化养殖,推动农业产业化经营。切实加强农产品质量安全工作,在农产品生产环节推动标准化生产,在食品加工流通环节强化企业质量安全责任,在政府监管环节健全全程监管体系。大力开展农业基础设施建设,抓住国家大幅度增加建设投资的机遇,集中力量办成几件大事,加强高标准农田建设、农田水利建设、流通基础设施建设、生态环境建设。明年要把加快推进农业机械化作为建设现代农业、拉动农机工业发展、扩大国内需求的重要工作来抓。着力强化科技支撑,增强农业科技创新能力,健全现代农业产业技术体系,促进农业科技成果转化,提高农民科学种田水平和养殖水平。



(2)采取综合措施,促进农民增收。不失时机地出台调控措施,继续提高粮食最低收购价格,增加主要农产品储备,改善进出口调控,搞好农产品购销和调运,努力稳住农产品市场价格。加大农业补贴力度,明年粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴都要继续增加,并逐步完善补贴办法。内外联动,多措并举,最大限度地拓展就业增收空间,落实好解决农民工问题的政策措施,扩大农业产业链、农村基础设施建设以及农村二三产业的就业容量。高度重视农民工就业困难加剧、部分农民工返乡回流问题,引导企业采取多种措施稳定就业岗位,城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位要尽量多使用农民工;积极支持农民工返乡创业,从贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面予以支持。加大对县域经济发展的支持力度,科学规划产业发展,促进乡镇企业的健康发展,加快小城镇发展,扩大县域发展的自主权。

(3)发展公共事业,改善农村民生。要提高投入强度,加大推进力度,扩大覆盖范围,加快发展农村社会事业,健全农村公共文化服务体系,加快发展农村教育事业,加强农村医疗卫生事业,完善农村社会保障体系。加强农村基础设施建设,明年要重点办好“水、电、路、气、房”五件实事,解决6000万农民的饮水安全问题,全面落实城乡电网同网同价政策,加大中央财政对中西部地区公路的投资力度,增加农村沼气工程建设投资,扩大秸秆固化气化试点范围,加快农村安居建设。提升农民消费水平,在全国范围内开展“家电下乡”,对农民购买彩电、电冰箱、手机和洗衣机等指定家电品种予以直接补贴,并根据需要增加新的补贴品种。引导企业开拓农村市场,改善农村消费环境。推进农村扶贫开发,实施新的扶贫标准,完善国家扶贫战略和政策体系,对农村没有解决温饱的贫困人口、低收



入人口全面实施扶贫政策,把稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为首要任务。

(4)深化农村改革,增添发展活力。稳定和完善农村基本经营制度,认真落实稳定土地承包关系的各项措施,做好集体土地所有权确权登记颁证工作,稳步开展土地承包经营权登记试点。严格执行土地承包经营权流转的各项要求,尊重农民的主体地位,建立健全土地承包经营权流转市场。抓紧制定落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度的具体办法,从严控制城乡建设用地总规模,坚决守住 18 亿亩耕地红线。全面推进集体林权制度改革,继续深化农村综合改革,力争 3 年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业推广技术、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构。加快推进农村金融改革,建立引导信贷资金和社会资金投向农村的激励机制,对涉农贷款定向给予税收减免和费用补贴,扩大农村金融市场准入,加快发展新型农村金融组织和地区性中小银行,大力发展小额信贷和微型金融服务,规范和引导民间金融健康发展。

3. 为什么要加强农业基础设施建设?

答:这是基本国情决定的。我国是一个大国,有十几亿人口,这样的基本国情决定了我国的农业尤其是粮食生产,在经济发展的任何阶段,都绝不能削弱,只能加强。我国这么多人口的吃饭问题只能靠自己来解决,在这个问题上不能有任何不切实际的幻想。

这是基础脆弱决定的。农业仍然是国民经济中最薄弱的环节,基础脆弱仍然是农业发展的最大制约。我国农业面临的新矛盾新挑战,具体表现为五个加大:一是保障农产品供求平衡的难度加大;二是促进优势农产品出口和适时适度调控进口



的难度加大;三是保持粮食稳定发展、农民持续增收的难度加大;四是缩小城乡差距的难度加大;五是兼顾各方利益和搞好社会管理的难度加大。

这是供求紧平衡决定的。我国主要农产品仍处于供求紧平衡状态。特别是我国正处于城镇化快速推进阶段,大量农产品生产者逐步转变为农产品消费者,整个国家的人均农产品消费量也将随之显著增加。加强农业基础地位,提高农业可持续发展能力,就显得尤为重要了。

4. 2009 年国家惠农政策的具体措施有哪些?

答:国家将从全力组织开展主要农产品收购,较大幅度地提高 2009 年生产的粮食最低收购价格等方面,进一步加大强农惠农政策力度,积极支持粮食和农业生产。主要采取以下措施:

(1)全力组织开展主要农产品收购。当前,在东北地区,按照粳稻每千克 1.84 元、玉米每千克 1.50 元的价格实行国家临时收储;按照每千克 3.70 元的价格挂牌收购中央储备大豆。加强“北粮南运”的运输协调,继续实行粳稻(大米)入关运费补贴政策,鼓励销区企业积极到东北产区采购稻米。在南方稻谷主产区,按照每千克 1.88 元的价格收购中、晚籼稻,作为国家临时收储。在油菜主产区,按每千克 4.40 元的价格向农民收购油菜籽,充实食用植物油的中央储备。国家已经在新疆地区按照每吨 12 600 元的价格收储了一定数量的棉花,下一步将视市场情况再增加收储数量,并组织好棉花外运。

(2)较大幅度提高 2009 年生产的粮食最低收购价格。从 2009 年新粮上市起,白小麦、红小麦、混合麦每千克最低收购价分别提高到 1.74 元、1.66 元、1.66 元,比 2008 年分别提高



0.20 元、0.22 元、0.22 元,提高幅度分别为 13%、15.3%、15.3%。稻谷最低收购价格水平也将作较大幅度提高。

(3)较大幅度增加对种粮农民的补贴。2009 年将统筹考虑化肥等农资价格和粮食价格的变动情况,进一步增加农资综合直补。提高良种补贴标准,扩大补贴范围,补贴范围涵盖小麦、水稻、玉米和东北大豆。扩大农机具补贴范围和种类,提高补贴标准。

(4)完善化肥市场调控机制。适当扩大化肥淡季商业储备规模,保证化肥供应和市场价格基本稳定。建立化肥等农资价格上涨与提高农资综合直补联动机制。加强化肥市场监管,加大对生产销售假冒伪劣化肥行为的打击力度。

(5)促进生猪生产和奶业健康发展。继续落实国务院出台的能繁母猪补贴、政策性保险,奖励生猪养殖大县等政策,完善应对生猪生产周期性波动的政策。尽快出台和认真落实好整顿及振兴奶业的政策措施,全面加强质量管理和制度建设,加大扶持力度,保持奶业发展势头,建设现代奶业。

(6)大幅度增加农业投资。着力加强农田水利、农村能源、农村交通、农村人畜饮水、动植物防疫、农产品质量安全等农业基础设施建设;启动实施全国新增 500 亿千克粮食生产能力规划,加快建设优质粮食产业工程和大型商品粮生产基地;加快东北地区大豆、长江流域油菜、新疆优质棉生产生产基地建设;加强生猪和奶牛标准化规模养殖小区(场)建设。

5. 农村改革面临的深层矛盾和突出问题有哪些?

答:目前,我国农业发展面临着很多问题,突出表现在如下 6 个方面。

(1)农业资源约束增强。近 10 年来,我国耕地面积减少



1.25 亿亩,人均耕地面积仅 1.38 亩,仅为世界平均水平的 40%,人均淡水资源仅为世界平均水平的 1/4,耕地减少、水资源匮乏的趋势难以逆转。

(2) 农业基础设施脆弱。我国中低产田占 2/3,有效灌溉面积仅占耕地总面积的 46%,还没有从根本上解决靠天吃饭的被动局面。

(3) 农业科技支撑能力不足。我国农业科技进步贡献率仅为 49%,大大低于发达国家 70%~90% 的水平。我国农业科技成果转化率仅为 30%~40%,远低于发达国家 80% 以上的水平。灌溉水有效利用系数只有 0.46,只相当于国际先进水平的 60%。

(4) 农业物质投入成本和劳动力成本不断提高,农民种粮比较收益明显下降,远低于种植经济作物和外出打工的收益。

(5) 农业生态环境脆弱,农产品质量安全问题突出。一些地区由于化肥、农药的过量及不合理使用,造成了地下水和地表水污染,且有进一步扩大的趋势。工业“三废”中许多有害化学物质直接威胁产地环境。

(6) 随着人口的增长、居民收入水平的提高和城镇化进程的推进,国内农产品供求难以自求平衡,一些农产品对国际市场的依赖不断提高,保障农产品供求平衡的压力增大。

6. 如何加大对“三农”的投入?

答:在投入方面,要做到两个坚持:坚持做到县级以上各级财政每年对农业总投入增长幅度高于其财政经常性收入增长幅度,坚持把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村。

除了财政支农投入的增量、国家固定资产投资用于农村的



增量和政府土地出让收入用于农村建设的增量(三个“增量”)明显高于上年外,在税的使用方面,要注意两方面:一是耕地占用税新增收入主要用于“三农”,重点加强农田水利、农业综合开发和农村基础设施建设;二是完善城市维护建设税政策,各地预算安排的城市维护建设支出要确定部分资金用于乡村规划、基础设施建设和维护。从2008年起,国家在扶贫开发工作重点县新安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性强的基本建设项目,根据不同情况,逐步减少或取消县及县以下配套。

7. 如何改善农民进城就业环境?

答:党中央、国务院高度重视改善农民进城就业环境的工作,各地区、各有关部门做了大量工作,农民进城就业的环境不断改善,但目前仍存在一些亟待解决的问题。主要是农民进城就业管理服务制度建设滞后,城市公共职业介绍、培训服务还不能满足农民进城就业的需要,一些不法分子以职业介绍为名坑骗农民工钱财的违法犯罪活动时有发生,农民进城就业收费多、手续繁的问题有待进一步解决,部分行业和企业拖欠农民工工资、侵害农民工权益等问题仍比较突出。如何进一步改善农民进城就业环境呢?

(1)要进一步做好促进农民进城就业的管理和服务工作。一要清理和取消针对农民进城就业等方面的歧视性规定及不合理限制。各地区、各有关部门要继续清理对企业使用农民工的行政审批,取消对农民进城就业的职业工种限制,不得干涉企业自主合法使用农民工。二要开展有组织的劳务输出。要充分调动政府职能部门、农村基层组织和社会各方面的积极性,整合乡镇劳动保障、农业、乡镇企业管理等部门在促进农村劳动力转移就业方面的职能作用,形成合力,发展有组织的劳



务输出。三要完善对农民进城就业的职业介绍服务。城市各级公共职业介绍机构要免费向农民工开放,积极为农民工免费提供就业信息和政策咨询,对求职登记的农民工免费提供职业指导和职业介绍服务。四要做好对农民工的咨询服务工作。大中城市要开通劳动保障电话咨询服务。要选派政治素质高、精通劳动保障业务和工作责任心强的工作人员担任电话咨询员。要建立规范快捷的咨询反馈流程,及时为农民工和其他劳动者提供服务。五要加强对农民进城就业的培训工作。地方各级政府要采取积极措施,引导和鼓励农民工自主参加职业教育和培训,鼓励用人单位、各类教育培训机构和社会力量开展农民工职业技能培训。

(2)要切实维护农民进城就业的合法权益。一要进一步解决拖欠农民工工资问题。二要加强劳动合同管理和劳动保障监察执法。三要及时处理农民工劳动争议案件。四要支持工会组织依法维护农民工的权益。五要做好农民工工伤保险工作。

(3)要进一步整顿劳动力市场秩序,探索建立城乡一体化的劳动力市场。劳动保障部门要会同有关部门选择部分农民工人数较多、劳动保障工作基础较好、公共就业服务能力较强的城市,开展城乡一体化劳动力市场的试点工作。

(4)地方各级政府,特别是城市政府要进一步提高认识,把改善农民进城就业环境作为重要职责,列入重要工作日程。要定期开展以“改善农民进城就业环境,维护农民工合法权益”为主题的普法宣传活动,增强用人单位依法用工和农民工依法维权的意识。建立综合治理、齐抓共管的工作机制。要加强协调配合,结合当地社会经济发展状况,将农民进城就业纳入经济社会发展规划,制订本地区改善农民进城就业环境的实



施方案。要层层落实责任制,掌握工作进度,注意总结经验,及时发现和解决工作中遇到的新问题。

8. 如何拓宽农民增收渠道?

答:(1)推进乡镇企业改革和调整。发展乡镇企业是充分利用农村各种资源和生产要素,全面发展农村内部就业空间的重要途径。重点发展农产品加工业、服务业和劳动密集型企业。加大对规模以上乡镇企业技术改造的支持力度,促进产品更新换代和产业优化升级。引导农村集体企业改制成股份制或股份合作制等混合所有制企业。农村中小企业对增加农民就业作用明显,只要符合安全生产标准和环境保护要求,有利于资源的合理利用,都应允许其存在和发展。

(2)大力发展农村个体私营等非公有制经济。法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域,农村个体工商户和私营企业都可以进入。在政策方面要适当的优惠,比如在税收、投资融资、人才等方面,对农村个体工商户和私营企业给予支持。对合法经营的农村流动性小商小贩,除国家另有规定外,免于工商登记和收取有关税费。

(3)加强县城和在建制的重点镇建设,构建农民就业增收的新载体。从城市化的历史来看,城镇是所有城市发展的起点。从未来的城镇格局来看,县城和重点镇是城镇体系的重要结点,是城市和广大农村联系的桥梁。因此,加强这个级别的城镇建设,提高其人口、产业等方面的承载能力,对于搞好新农村建设具有重要意义。首先,与进入大城市相比,农民进入这个级别的城镇,具有居住成本较低、进入门槛不高、社会关系较多、往返成本低等方面的优势。因此,城镇往往成为农民转变成市民的第一站。其次,加强这个级别的城镇建设,壮大县域



经济,有利于增强吸收大城市产业转移的能力,有利于凝聚“以工促农、以城带乡”的力量,有利于经济从发达地区向落后地区的扩散,促进区域经济协调发展,促进人口在城乡、区域的合理配置。

9. 农业农村经济面临的新情况、新矛盾、新问题有哪些?

答:当前,我国农业农村正在发生重大而深刻的变化,在统筹城乡发展、促进形成城乡经济社会发展一体化新格局进程中,面临着一些新情况、新矛盾、新问题,突出表现为四个方面:

(1)农产品供求平衡压力加大,统筹城乡产业发展面临新的不稳定因素。统筹城乡经济社会发展首先是统筹产业发展,前提是保障农产品供求平衡。当前,受需求刚性增长、资源约束趋紧、国际市场形势更加复杂等因素影响,我国农产品总量平衡、结构平衡难度加大。

(2)农村生产要素大量流失,对统筹城乡建设提出了新课题。针对农村长期发展滞后的现状,统筹城乡发展,推进形成城乡经济社会发展一体化新格局,当务之急是促进城市资金、人才、技术等要素向农村流动。但是,实际情况与此要求形成较大反差。

(3)农民人均收入相对较低,统筹城乡居民收入任务艰巨。从今后一个时期看,农民收入继续保持高速增长仍受到一系列因素的制约。如我国农业经营规模小,比较效益低,农业内部增收空间有限;农村二、三产业发展滞后,城乡统一的劳动力市场尚未形成,农村劳动力实现就业的体制性障碍还没有消除,务工收入增长还面临多种因素制约。

(4)城乡发展规划、收入政策、就业体制等仍未很好对接,城乡经济社会一体化发展的体制机制尚未健全。虽然城乡统



筹已经取得了一定的成效和进展,但城乡之间长期存在的体制性矛盾并没有得到根本突破,并已成为促进城乡经济社会一体化发展的主要障碍。

10.《关于做好2009年减轻农民负担工作的意见》的主要内容是什么?

答:2009年,是新中国成立60周年。保持经济平稳较快发展、维护社会和谐稳定的任务异常繁重。在这种形势下,更要提高对减负工作重要性、艰巨性的认识,牢固树立常抓不懈的思想,做到思想不松懈,工作不松劲,切实维护农民利益,防止农民负担反弹,确保农村社会稳定,为促进经济发展提供良好环境。根据党的十七届三中全会作出的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)要求和中央农村工作会议精神,针对农民负担出现的新情况、新问题,重点做好以下工作:

(1)突出重点,切实做好农民负担监督管理工作。近年来,农民负担的构成已发生很大变化。根据农村改革发展的新形势和新要求,当前农民负担监管工作应以维护农民合法权益为中心,重点监管以下四方面情况:一是明确由政府承担的农村公共基础设施、基本公共服务费用和所需劳务,是否转由农民或村集体承担;二是向农民和农民专业合作社收取的各种行政事业性收费、农业生产性费用和其他费用,有无政策依据,是否超标准、超范围收取;三是向农民筹资筹劳,是否符合一事一议筹资筹劳的适用范围、议事程序和限额标准等规定;四是农民应得到的补贴补助和补偿,是否被截留、抵扣或挪用。在农民负担监管中,要把减轻农民负担与推进制度建设、事前预防与事后查处相结合,从源头上控制加重农民负担和损害农民权益的行为。



(2)积极探索,完善一事一议筹资筹劳制度。各省(区、市)要根据中央的要求,抓紧完善本地一事一议筹资筹劳管理办法,进一步明确议事范围、议事程序,创新议事形式,强化村民监督。加强组织领导,明确工作责任,切实加强对一事一议筹资筹劳组织实施的指导和监督。采取多种形式,广泛宣传引导,提高基层干部、农民群众参与一事一议筹资筹劳的积极性。进一步推进村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作,已开展一事一议财政奖补试点的省份,要认真总结经验,完善相关政策措施,建立健全有关制度,积极扩大奖补试点范围;未开展试点的省份,要积极创造条件,选择村级领导班子较强、群众基础较好的地方开展试点,逐步在全国形成一事一议开展村级公益事业建设的激励机制,健全国家扶持下的农村新型劳动积累制度。

(3)加大力度,深入开展农民负担重点治理。针对农民反映的修建通村公路乱集资、向村级组织和农民专业合作社乱摊派等突出问题,深入开展重点治理。第一,强化治理重点地区。将农民负担问题较多的县(市)纳入全国重点监控范围,实行综合治理。加强督促检查,对当年未达到治理目标的,继续实施监控,直到农民满意为止。各省(区、市)也要结合当地实际,选择典型县(市)开展农民负担综合治理。第二,拓展治理重点领域。治理向农民专业合作社的乱收费,各省(区、市)对向合作社收费情况要进行全面调查,并对发现的问题进行分类处理。属于乱收费的项目坚决取消,过高的收费标准坚决降低,为合作社的正常起步和健康发展创造良好的外部环境。治理向村集体的各种摊派集资,严禁将部门或单位的经费缺口以各种名义向村集体转嫁或集资。第三,深入治理重点项目。各地要结合实际,对修建通村公路向农民或村集体摊派集资、公



费订阅报刊超限额、农村中小学乱收费、农民建房乱收费和截留、抵扣、挪用强农惠农补贴资金等问题进行专项治理。要明确治理重点、目标和措施,确保治理取得明显效果。

(4)标本兼治,推进农村综合改革。进一步推进农村综合改革,以建立精干高效的基层政权组织为目标,积极推进乡镇机构改革;以健全乡镇财政监管职能、增强基层财力为目标,深入探索县乡财政管理体制,从源头上、制度上消除加重农民负担的隐患;推进建立村级组织运转经费保障机制,明确保障责任和范围,防止以各种形式变相增加农民负担;开展减轻农业用水负担综合改革试点,减轻农业用水负担。

(5)完善制度法规,健全农民负担监督管理长效机制。要坚持和完善涉农收费文件审核制、涉农价格和收费公示制、农村公费订阅报刊限额制、农民负担监督卡制、涉及农民负担案(事)件责任追究制五项制度。2009年,重点完善“公示制”,创新公示形式,适时更新内容,公示要增加支农惠农政策的内容,同时加强检查监督,狠抓责任落实;完善“责任追究制”,对加重农民负担的违规违纪行为严格责任追究,对典型案例公开通报、曝光。加快研究《农民承担费用和劳务管理条例》修订问题;各地也要加大农民负担监管的立法力度,将农民负担纳入依法监督管理的轨道。

(6)落实领导责任,推动减轻农民负担工作深入开展。进一步提高对减轻农民负担工作的认识,切实做到常抓不懈。一是坚持和完善减负工作制度。坚持和完善地方党政主要领导亲自抓、负总责的工作制度。坚持和完善“谁主管,谁负责”的专项治理部门责任制,充分发挥地方各级减负工作领导小组及其办公室的作用,对减负工作中出现的新问题要深入研究解决办法,严格审核涉及农民出钱出物出工的文件,确保减轻农民



负担工作的整体合力不减弱。二是完善减负工作考核制度。将减轻农民负担纳入政府工作目标考核,确保减负工作的领导责任、部门责任不缺位。三是强化农民负担联合检查监督制度。完善检查方式,扩大检查范围,实行检查与处理相结合,确保减轻农民负担的高压态势。四是加强减负宣传培训工作。利用多种形式宣传减负和惠农政策,维护农民的知情权。加强对基层干部的培训教育,做到自觉守法、正确执法,确保各项减负惠农政策落到实处,促进农村社会和谐稳定。



二 农村土地制度

1.《中华人民共和国土地管理法》对耕地的保护是如何规定的？

答：国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制订开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划 and 土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少；耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地，并由国务院土



地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏,新增建设用地后,新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的,必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量,进行易地开垦。

国家实行基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划入基本农田保护区,严格管理:

(1)经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地。

(2)有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田。

(3)蔬菜生产基地。

(4)农业科研、教学试验田。

(5)国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。

基本农田保护区以乡(镇)为单位进行划区定界,由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。

各级人民政府应当采取措施,维护排灌工程设施,改良土壤,提高地力,防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。

非农业建设必须节约使用土地,可以利用荒地的,不得占用耕地;可以利用劣地的,不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地,一年内不用而又可以耕种并收获的,



应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种,也可以由用地单位组织耕种;一年以上未动工建设的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费;连续两年未使用的,经原批准机关批准,由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权;该幅土地原为农民集体所有的,应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内,以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地,依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

承包经营耕地的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的,原发包单位应当终止承包合同,收回发包的耕地。

国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划,在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,开发未利用的土地;适宜开发为农用地的,应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

开垦未利用的土地,必须经过科学论证和评估,在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内,经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地,禁止围湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划,对破坏生态环境开垦、围垦的土地,有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的,经县级以上人民政府依法批准,可以确定给开发单位或者个人长期使用。

国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。



地方各级人民政府应当采取措施,改造中、低产田,整治闲散地和废弃地。

因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏,用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦;没有条件复垦或者复垦不符合要求的,应当缴纳土地复垦费,专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

2. 农村土地征用制度改革的原则是什么?

答:(1)严格保护基本农田,控制非农业建设占用农用地。

(2)提高土地利用率。

(3)统筹安排各类、各区域用地。

(4)保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用。

(5)占用耕地与开发复耕地相平衡。

3. 如何解决农村出嫁妇女的土地承包问题?

答:《中共中央办公厅、国务院办公厅关于切实维护农村土地承包权益的通知》指出,要解决好出嫁妇女的土地承包问题。根据传统习俗,妇女出嫁后一般在婆家生产和生活。因此,为了方便生产和生活,妇女嫁人方所在村要优先解决其土地承包问题。对于在开展延包工作之前嫁人的妇女,当地在开展延包时应分给出嫁妇女承包地。对于妇女出嫁时已经完成延包工作的,如当地实行“大稳定,小调整”的办法,应在“小调整”统筹解决;如当地实行“增人不增地、减人不减地”的办法,则出嫁妇女原籍的承包土地应予以保留。不管采取什么办法都要确保农村出嫁妇女有一份承包土地。有儿有女、儿子没有赡养能力或女儿尽主要义务的家庭,男到女家生产和生活的,应享受同等村民待遇。



4. 土地承包经营权的流转必须遵循哪些原则?

答:(1)平等协商、自愿有偿的原则。土地流转的主体是承包方,因此平等协商、自愿有偿是流转的基础。平等是指土地承包经营权流转的双方当事人的法律地位完全平等;协商是由当事人双方就土地承包经营权流转的具体事宜进行充分的磋商;自愿是指土地承包经营的流转必须出于双方当事人完全自愿,不仅当事人双方不得强迫另一方的意愿,而且任何第三方也不得强迫当事人双方或其中一方的意愿。有偿是指土地承包经营权的流转是等价有偿的,应当体现公平原则,但并不排斥某些时候的土地承包经营权的无偿流转,前提是当事人双方完全自愿。

(2)土地所有权性质和用途不变的原则。土地承包经营权流转不得改变土地所有权性质,也不得改变土地的农业用途,这是土地经营权流转的条件限制。

(3)流转期限不得超过剩余期限的原则。土地承包经营权流转是有期限的,该期限不得超过土地承包经营权的剩余期限。例如,土地承包经营权的期限为30年,承包人已经使用了20年,该土地承包经营权流转的期限最多不得超过10年。

(4)受让方必须具备农业经营能力的原则。这是对受让方主体资格的要求,目的是保证土地资源的合理利用。如果受让方不具备农业经营能力,就有可能使农村土地资源得不到合理的开发利用,导致土地资源的浪费,甚至使土地资源遭受破坏。因此,本法从保护宝贵的土地资源出发,规定不具备农业经营能力者不能承受土地承包经营权的流转。

(5)本集体成员优先的原则。在土地承包经营权流转中,同等条件下,本集体经济组织成员较本集体经济组织以外的



人,可以优先取得流转的土地承包经营权。这是本法侧重保护本集体经济组织成员权利的具体体现。

5. 家庭承包农村土地应遵循的原则和程序是什么?

(1)原则。农村土地家庭承包应当遵循以下原则:

①按照规定统一组织承包时,本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利,也可自愿放弃承包土地的权利。

②民主协商、公平合理。

③承包方案应当按照本法第十八条规定,依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上或者三分之二以上村民代表的同意。

④承包程序合法。

(2)家庭承包的程序。土地家庭承包要按以下程序进行:

①本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组。这是进行农村土地承包工作的第一步。

②承包工作小组依照法律、法规的规定拟订并公布承包方案。

③依法召开本集体经济组织成员的村民会议,讨论通过承包方案。

④公开组织实施承包方案。

⑤签订承包合同。

6. 农村土地的承包期限是怎样规定的?

答:承包期限是指农村土地承包经营权存续的期间。我国《农村土地承包法》第二十条根据我国农村土地家庭承包的实际情况对不同用途土地的承包期及上限作了规定:“耕地的承包期为30年。草地的承包期为30~50年。林地的承包期为



30~70年。特殊林地的承包期,经国务院林业主管部门批准可以延长。”2008年,《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》规定:“林地的承包期为70年。承包期届满,可以按照国家有关规定继续承包。”林地的承包期为70年,是指依法通过家庭承包方式取得的林地承包经营权期限,不包括集体流转或其他方式承包取得的林地使用权期限。

7. 耕地被征用后,该如何补偿?

答:征用土地按照被征用土地的原用途给予补偿。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的6~10倍。征用耕地的安置补助费,为该耕地被征收前三年平均年产值的4~6倍。征用耕地以外的其他农用地和建设用地的土地赔偿费,为该土地所在乡镇耕地前三年平均年产值的5~8倍,安置补助费为该土地所在乡镇耕地前三年平均年产值的4~6倍。征用未利用地的土地补偿费,为该土地所在乡镇耕地前三年平均年产值的3~5倍,征用未利用地的,不支付安置补助费。

依照以上规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,征用耕地的土地补偿费和安置补助费的总和不超过该耕地被征用前三年平均年产值的30倍;征用其他农用地建设用地的,不得超过该土地所在乡镇耕地前三年平均年产值的25倍。

8. 农村土地的流转方式有哪些?

答:(1)土地转包。在承包期内,承包方将承包期内的部



分或全部土地的使用权,以一定条件转给第三方从事农业经营,原承包方与发包方的权利义务关系不变。

(2) 土地转让。在承包期内,承包方经发包方同意将部分或全部承包土地的使用权让渡给本集体经济组织其他成员从事农业经营。转让后,原承包户相应的土地承包经营权自然丧失,原与发包方确立的权利义务关系自然终结。

(3) 土地互换。在承包期内,承包方之间为各自需要及耕种管理的便利,自愿平等协商交换其承包地块的使用权。互换后原土地承包合同规定的权利义务可由原承包者承担,也可随互换而转移,由互换双方自愿协商并经发包方同意后决定。

(4) 土地入股。在承包期内,承包方将土地承包经营权量化为股权,承包方凭股权组成合作社或股份公司,合作社或股份公司对土地直接开发,或实行招标承包,或者对外租赁,承包方按股分红。

(5) 土地租赁。在承包期内,承包方将承包的部分或全部土地的使用权出租给本集体经济组织成员以外的其他人经营农业。这种形式不改变承包方与发包方约定的权利义务关系,承租人只向承包方交纳土地租金。土地租赁可以是承包方直接出租给承租方,也可以在承包方完全自愿的基础上,由集体经济组织以一定条件将承包方承包的土地经营权赎回,然后统一转租给第三方。原则上转租的收益应全部或大部分返还给承包方。

9. 村民违规建房应受到怎样的处罚?

答:农村居民未经批准或者违反规划地规定建住宅地,由乡级人民政府建设行政主管部门责令停建,限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物和其他设施;影响村庄、集镇规划,尚未采



取改正措施的,由乡级人民政府建设行政主管部门责令限期改正,处以罚款。

10. 农村村民在村庄、集镇规划区建房应遵循的办理程序是什么?

答:首先,村民应当向村集体经济组织或村民委员会提出建房申请。经村民会议通过后,需要使用耕地的,经乡级政府审核、县级人民政府建设行政主管部门审查并同意出具选址意见书后,方可依照《中华人民共和国土地管理法》向县级人民政府土地管理部门申请用地,经县级人民政府批准后,由县级政府土地管理部门划拨土地。

使用原有宅基地、村内空闲地和其他土地的,由乡人民政府根据村庄、集镇规划和土地利用规划批准。

城镇非农业户口居民在村庄、集镇规划区内需要使用集体所有的土地建住宅的,应当经其所在单位或者居民委员会同意后,依照前款规定的审批程序办理。

回原籍村庄、集镇落户的职工、退休军人和离休、退休干部以及回乡定居的华侨、港澳台同胞,在村庄、集镇规划区需要使用集体所有的土地建住宅的,依照本条第一款规定的审批程序办理。

11. 农村土地纠纷的种类有哪些?

答:在现实生活中,因土地使用而引发的争议多种多样,通常表现为土地权属争议(其中又可分为土地所有权争议和土地使用权争议)、土地侵权争议、土地合同争议和土地相邻关系争议四种类型。土地权属争议是指当事人在土地使用过程中,就土地的所有权和使用权归属所发生的争议。在这里有必要将土地所有权与物权法中的所有权相区别。根据相关的物



权法理论,所有权是所有人对其所有的财产进行占有、使用、收益、处分的权力,所有权是物权中最完整、最充分的权力,其上述四种权能往往作为一个整体由一个主体来行使。而土地所有权作为一种具有财产权的用益物权,理论上当然包含着土地使用权,但是由于土地资源的特殊性,实践中土地的所有权和使用权往往是分离的。同时,根据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),我国的土地所有权分为国有土地所有权和集体土地所有权,土地所有权主体单一、明确,就土地所有权发生的争议极少。实践中,大量的土地权属争议主要集中在土地使用权争议。因此,实践中的土地权属争议主要指土地使用权争议。

12. 土地权属争议的解决途径是什么?

答:根据《土地管理法》第十六条规定,土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理。单位之间的争议,由县级以上人民政府处理;个人与个人之间、个人与单位之间的争议,由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。当事人对有关人民政府的处理决定不服的,可以自接到处理决定通知之日起三十日内,向人民法院起诉。

1995年12月18日国家土地管理局发布的《土地权属争议处理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)第四条明确规定:“土地权属争议,由当事人协商解决;协商不成的,当事人向土地管理部门申请处理。”据此,行政处理程序是土地权属诉讼的前置程序,在当事人双方对土地权属争议不能自行协商解决的情形下,只能首先申请土地管理部门进行处理,对处理决定不服的,方可向人民法院提起行政诉讼。法律之所以这样规定,是因为人民政府土地管理部门作为土地管理的主管部门,



对土地权属的认定是其法定职责,而且鉴于土地管理的专业性特点,由相关人民政府土地管理部门对土地权属争议先行处理确认,更利于解决纠纷。

13. 农民土地承包责任制缺乏有效、合理的转移承包机制怎么办?

答:随着农村市场经济的逐步建立和完善,农村土地的使用和管理显得尤为重要。然而,在农村不少地方,土地承包、转移却处于无序状态,缺乏一种健全的、合理的、有效的机制。如农民随意将自己的责任田私自转让、出租、转包、出售,利用农民的责任地搞非农业生产,随意占用土地修路、盖房,等等。解决上述问题,首先要有严格的土地管理使用制度,使农民能够感受到土地这一特殊“资本”的长期收益。同时,应严格地价政策,切实保护集体和农民的利益。其次是建立健全劳动力转移制度,调动农民搞特色农业的积极性。应制订分步实施的农村劳动力转移计划,确立正确的指导原则。合理分配农村剩余劳动力,大力提倡农民搞特色农业,加大对农村致富能手的宣传力度;加快对农民农村实用技术的培训,使农民树立效益优先的思想观念,顺利走进小康的大门。再次是严格土地执法监察制度。要大力宣传贯彻土地法,严禁将土地私自转让、出售、占用,建立健全有效的农村土地管理机制,对违犯《土地法》规定者,严肃查究。严重者要绳之以法,追究其刑事责任。

14. 一些地方出现土地撂荒怎么办?

答:随着我国农村市场经济的建立,农村劳动力流动现象越来越突出,农民种田的积极性严重下降,年轻的或有一技之长的农民纷纷离乡进城,形成了“青壮打工去,种田童与姑”的奇特现象,导致大批农田撂荒。



(1)造成土地撂荒的原因。一是由于农业生产资料价格居高不下,生产成本增大;另外一方面,粮食价格偏低,与农业生产资料价格居高不下形成了较大反差,使农民觉得种地不划算,不仅收入低,有时反而还得亏本,所以,一些地方出现了大批农民弃农进城经商导致土地撂荒。二是由计划经济转向市场经济后,农民的思想解放了,他们有的经商,有的搞企业,有的外出打工,而没有精力种地,致使土地撂荒。

(2)解决土地撂荒问题。一是政府必须采取政策性措施保护农民利益。如严格控制农业生产资料乱涨价,尽量降低农民的生产成本,以增加农民的收入,提高农民种田的积极性。二是大力发展农业特色经济和乡村企业。增强对农民的吸引力,鼓励农民离乡不离土,打工务农两不误,最大限度地减少劳动力的不合理流动,减少农田撂荒。三是适时土地承包户进行调整。对不愿或无力承包土地者,终止其土地承包权。

15. 如何处理农村宅基地乱批乱建、管理混乱的现象?

答:在农村,随着生活水平的日益提高和社会经济的发展,农民群众住宅建设也有了较快的发展。但由于管理不善,宅基地乱批乱建的现象比较突出,导致大批良田被占用。因此,强化管理,合理安排群众占地盖房,统一规划村镇建设,减少土地占用,已是迫切需要解决的问题。解决此类问题,一是要编制统一规划,禁止乱造乱建,严格管理小集镇和村庄宅基地建设。二是要对建筑物或构筑物影响破坏规划的,所取得的建设用地批准件无效,占用的土地由县级以上人民政府土地管理部门责令退回,属于农村居民住宅建设的,可由乡级人民政府责令退回。严重影响村镇规划的,责令停止建设,限期拆除,或者没收违法建筑物、构筑物和其他设施;影响村镇规划尚可采取改正



措施的,责令限制改正,可并处以土建工程造价 2% ~ 4% 的罚款。

16.《土地管理法》对乡(镇)村建设用地有何规定?

答:乡(镇)村建设应当按照合理布局、节约用地的原则制定规划,经县级人民政府批准执行。城市规划区内的乡(镇)村建设规划,经市人民政府批准执行。

农村居民住宅建设,乡(镇)村企业建设,乡(镇)村公共设施、公益事业建设等乡(镇)村建设,应当按照乡(镇)村建设规划进行。

农村居民建住宅,应当使用原有的宅基地和村内空闲地。使用耕地的,经乡级人民政府审核后,报县级人民政府批准;使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的,由乡级人民政府批准。

农村居民建住宅使用土地,不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

出卖、出租住房后再申请宅基地的,不予批准。

乡(镇)村企业需要使用土地的,必须持县级以上地方人民政府批准的设计任务书或者其他批准文件,向县级人民政府土地管理部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准。

乡(镇)村企业建设用地,必须严格控制,省、自治区、直辖市可以按照乡(镇)村企业的不同行业的经营规模,分别规定用地标准。

乡(镇)办企业建设使用农村集体所有的土地的,应当按照省、自治区、直辖市规定,给用地单位以适当补偿,并妥善安置农民的生产和生活。



乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡级人民政府审核,报县级人民政府批准。

城镇非农业户口居民建住宅,需要使用集体所有的土地的,必须经县级人民政府批准,其用地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准,并参照国家建设征用土地的标准支付补偿费和安置补助费。

17. 非法占用土地的法律责任是什么?

答:国有单位、城市集体所有制单位未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,责令退还非法占用的土地,限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,并处罚款。对非法占地单位的主管人员由其所在单位或者上级机关给予行政处分。超过批准的用地数量占用土地的,多占的土地按照非法占用土地处理。

乡(镇)村企业未经批准或者采用欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,责令退还非法占用的土地、限期拆除或者没收在非法占用土地上新建的建筑物及其他设施,可以并处罚款。超过批准的用地数量占用土地的,多占的土地按照非法占用土地处理。

农村居民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,责令退还非法占用的土地,限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的房屋。

国家工作人员利用职权,未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,责令退还非法占用的土地,限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的房屋,并由其所在单位或者上级机关给予行政处分。

买卖、出租或者以其他形式非法转让土地的,没收非法所



得,限期拆除或没收在买卖、出租或者以其他形式非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施,并可以对当事人处以罚款,对主管人员内其所在单位或者上级机关给予行政处分。

18. 五保户老人去世后,其承包田可否由代耕者继承?

答:《中华人民共和国继承法》第三条规定:“遗产是公民死亡时遗留的个人合法财产,包括:(1)公民的收入;(2)公民的房屋、储蓄和生活用品;(3)公民的林木、牲畜和家禽;(4)公民的文物、图书资料;(5)法律允许公民所有的生产资料;(6)公民的著作权、专利权中的财产权利;(7)公民的其他合法财产。”五保老人的承包田,其所有权属于集体组织,不是五保老人的遗产,不属于继承的范围。因此,代耕者是不能继承的,原则上应由集体组织收回。《中华人民共和国继承法》第四条规定:“个人承包应得的个人收益,依照本法规定继承。个人承包,依照法律允许由继承人继续承包的,按照承包合同办理。”如果五保老人生前与集体组织签订的承包合同未到期,并且合同中载明了代耕人的,应该按照合同规定,由代耕者继续耕种,待到合同到期后再收回。

我国林业政策规定,集体为农民划定的自留山、责任山,农民有发展林果业的经营自主权、林木所有权、产品处理权,并允许继承。如果五保老人承包的是山林,并有遗嘱说明由代耕者继承的话,则可以由代耕者继承。但集体组织商议要求从死者遗产中扣回“五保”费用。

19. 是否允许农民在承包田上建房、葬坟、挖土、烧砖瓦等?

答:首先,应该指出,在承包田上建房、葬坟、挖土、烧砖瓦,是不合法的,因为这是一种侵权行为。我国《土地管理法》第



二条明确规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”这就是说，农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，都属于集体所有。而集体所有的土地依照法律规定属于村民集体所有，由村民组织等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。当前，我国农村推行的联产承包责任制，责任田虽然分给了农民个人耕种，但其所有权没变，仍是集体所有的土地。未经批准在责任田上建房、挖土、烧砖瓦是对集体土地的侵权。所以，不能认为在责任田建房、葬坟、挖土、烧砖瓦等没有侵占他人利益。

其次，合理利用、珍惜每一寸土地，造福子孙后代，是我们每个公民应尽的义务。我国《土地管理法》第七条规定：“使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。”《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》中指出：“必须重申，农村社队的土地都归集体所有。分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权，既不准出租、买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。有些人把责任田、包产田，误以为个人所有，随意占用，这是不对的。”所以，是不允许农民在承包田上建房、葬坟、挖土、烧砖瓦的。

第三，毁田建房应承担法律责任。我国《土地管理法》第四十五条规定：“农村居民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，责令退还非法占用的土地，限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的房屋。”第五十二条规定：“本法第四十五条规定的行政处罚可以由乡级人民政府决定。当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到处罚决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉，期满不起诉又不履行的，由



作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。”

20. 住宅地震保险方案的基本问题有哪些？

答：从国外巨灾保险制度的建设情况看，基金归集、偿付能力和管理服务是三大关键，也是三大难题。因此，在我国的住宅地震保险制度建设的基本思路就应当从解决这三大难题入手，积极探索符合我国国情的解决思路。

(1) 住宅地震保险基金的归集问题。这个问题的背后是归集的规模和归集的效率。从住宅地震保险的性质看，如果保险基金达不到一定的规模，那么，其作用就不能得到有效发挥，制度建设就可能面临进退两难的尴尬。所以，从制度设计上就必须确保基金能够达到起码的规模。此外，作为一个经济制度的安排，效率是一个重要的指标，尤其是这种具有一定公共利益性质的制度，如果完全采用自愿和商业的模式，就可能出现归集成本过高的问题，而且归集的周期，即时间成本也可能较大。解决住宅地震保险基金归集问题的较好方法是采用一定程度的强制模式，这样能够在较短的时间内，用最低的成本迅速归集起一个较大的量，形成一定的规模。

(2) 住宅地震保险的偿付能力问题。这个问题是所有国家在各种巨灾保险制度建设过程中面临的共同问题，也是共同面临的难题。因此，住宅地震保险制度也绕不过这个问题。制度的设计者需要解决的问题是：如何确保切实、有效地承担责任。从国外的实践来看，分层技术是解决偿付能力的主要选择，即将可能面临的地震风险责任划分为若干“层”，不同的层，采用不同的解决方案，同时在各层内部还可以采用“纵横结合”的模式。这样通过一个以分层技术为主，结合各种金融创新安排的模式设计，就能够最大限度地解决偿付能力问题。



同时,能够很好地兼顾可行性和效率问题。另外,就巨灾风险而言,即使采用了分层技术,仍然不能彻底解决偿付能力问题。因此,还应当考虑引入“回调机制”,即当发生特别巨大的地震损失,这个损失超过了住宅地震保险制度设计承受的程度时,允许其启动“回调机制”,即按照总偿付能力与总损失的比例,按比例进行赔偿。

(3)住宅地震保险的管理服务问题。从国外一些成功的经验看,巨灾保险制度的管理均采用“官民结合”的模式,对于强制的“基础保障”部分均采用政府机构或者准政府机构来进行管理。同时,对于“基础保障”层之上的风险,在商业保险公司的经营过程中,也需要政府建立一个具有公共利益色彩的风险分散机制。此外,在地震灾害发生之后,住宅地震保险制度就面临着一个巨大的挑战——保险理赔服务。这种理赔工作不仅涉及“基本保障”层面,而且涉及商业补充层面。因此,无论是从资源效率的角度看,还是从专业技术的角度看,地震保险的理赔工作均离不开保险行业的参与。结合管理与服务两个方面的因素,笔者认为:由国家保险监督管理部门为主,依托保险行业协会,协调保险行业的力量,建立和运行我国的住宅地震保险制度是一个切实可行的解决方案。



三 农村税费改革体制

1. 农村税费改革的深层意义是什么？

答：农村税费改革的直接效果是农民负担的减轻和农村干群关系的改善，而其深层意义则在于对农村市场的拉动和对经济增长的贡献。

(1)可释放劳动者潜能。切实减轻农民负担，从根本上治理对农村的各种乱收费，是农村税费改革的基本目标。从我国农村税费改革实践来看，通过税改，农民的负担明显减轻。它从改革多年来对农民取之过度的分配关系入手，提高了农业生产经营的比较效益，使农业劳动者的生产潜能得以释放，有力地促进了农业生产的发展。

(2)可增加需求，拉动经济全面增长。农村税费改革使农民负担减轻，农民可支配收入相应增长。农民收入的增加为启动农村市场、扩大消费需求提供了先决条件，消费需求的扩大为经济增长提供了动力源泉。

2. 农村税费改革中的“三取消，两调整，一改革”分别指什么？

答：(1)“三取消”是指取消乡统筹和农村教育集资等专门



向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消屠宰税,取消统一规定的劳动积累工和义务工。

(2)“两调整”是指调整现行农业税政策和农业特产税政策。

(3)“一改革”是指改革现行村提留征收使用办法。

3. 农村税费改革带来了什么?(以安徽为例)

答:安徽是全国率先试点进行农村税费改革的省份,是党中央、国务院面向农村发展和农业现代化建设开展的重大改革举措。农村税费改革给安徽农村带去了什么呢?

(1)农村税费改革是减轻农民负担的治本之策。这次安徽农村税费改革,提高了农业税率,全省最高不超过7%,并实行地区差别比例税率。村提留和乡统筹,采用新的农业税附加方式征收,最高不超过改革后农业税的20%;村内兴办集体公益事业,所需资金不再向农民每年收取,而是采取“一事一议”的方式由农民自主决定,且每人每年最高不得超过15元。过去那些乱收费、乱集资、乱摊派均被农民拒之门外。农民负担由乱变为规范、有法可依,真正实现了国家、集体和农民之间分配关系的规范化和制度化。

(2)农村税费改革对增加农民收入效果明显。安徽农村税费改革试点第一年,农民的减负率达31%,平均每个农民因税费改革增收60元以上。改革后,农民普遍感到农业综合成本降低,实际可支配收入相对增加,使他们由原来的“所剩无几”变得有能力进一步增加对农业的投入。长此以往,家庭经营将进入良性循环,对提高农民收入有明显的促进作用。

(3)农村税费改革推动了农村经济社会的全面改革。近年来,农村中突出的问题是农民负担重和农村基层政权机构人



员日益膨胀,由此引发了干群关系紧张等社会不稳定因素的产生。农村税费改革是一项涉及面广的系统工程,安徽省委、省政府在深入调研的基础上,围绕农村税费改革这条主线,部署有关部门研究制订相关配套措施,陆续出台了二十多个配套办法,对完善县乡财政体制、减轻村级负担、规范和加强村级财务管理、清理和取消各种加重农民负担的达标升级活动等作了严格规定。积极推进行了乡镇机构改革、干部人事制度改革和体制改革,压缩财政供养人员,转变政府职能,着力理顺与农村生产力发展不相适应的生产关系,完善与农村经济基础相适应的上层建筑。

(4)农村税费改革促进了农村社会的稳定。农村税费改革之前,农民负担很重,一些农民为此上访,甚至发生了一些不该发生的恶性事件。安徽农村税费改革使农民负担减轻了,因而得到了广大农民的热烈拥护,也激发了他们的纳税积极性,融洽了农村干群关系,有效地化解了农村中的各种矛盾,促进了农村社会的稳定。

(5)农村税费改革提高了农村基层干部发展经济的积极性。在税费改革前,农村基层干部长期处于“进百家门,收百种费,挨百家骂”的窘境,没有时间、精力和积极性研究当地经济发展问题。税改后,税费收取方式采取“三定”征收,即农民定时、定点、定额上缴。“三定”征收规范了征管程序,缩短了农业税征收的时间。基层干部有时间和精力与农民一道共商发展大计。现在安徽的乡镇干部忙于帮助农民调整产业结构和找市场,与税改前的基层状况有了明显的不同。

4. 我国是何时废止农业税条例的?

答:2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会



议高票通过决定:自2006年1月1日起废止《农业税条例》。这意味着在中国延续两千多年的农业税正式成为历史。

5. 农业税条例废止后,是否意味着农民不再缴税?

答:废止《农业税条例》,取消农业税后,并不意味着农民不再交税。如果农民经商、开办企业还是需要缴纳相应的税种,这有利于城乡税制的统一。

6. 农村税费改革取得了哪些成效?

答:推行农村税费改革,减轻农民负担,是党中央为解决“三农”问题采取的重大决策之一。2000年,中央决定在安徽以省为单位开展农村税费改革试点。2003年,农村税费改革在全国全面推开。2004年,国家开始降低农业税税率,并选择黑龙江、吉林两省进行全部免征农业税试点,同时取消了除烟叶外的农业特产税。农村税费改革由此转向逐步降低直至最终取消农业税。2005年,全国28个省份免征农业税。2006年,全面取消农业税。至此,结束了中国历史上延续2600年的“皇粮国税”。

农村税费改革取消“三提五统”和农村教育集资等专门面向农民的各种收费,清理和整顿各种摊派及达标升级活动,规范农村税费制度,有效遏制了农村乱收费、乱集资、乱摊派现象,大幅度减轻了农民负担。始于2000年的税费改革试点至2006年全面取消农业税后,每年可为农民减轻负担1250多亿元。

农民得到的实惠明显增加。2004年,中央首次对粮食主产区种粮农民实行直接补贴,对部分地区农民进行良种补贴和购置大型农机具的补贴,这三项补贴资金总额为149.5亿元。



2006年,三项补贴资金达到196.4亿元,比上年增加15.9亿元,同时首次安排125亿元农资综合补贴。农民得到的实惠明显增加和农民负担的明显减轻,有力地促进了农民增收。2006年,农民人均纯收入3587元,比2005年增长7.4%。

农村干群关系明显改善。农村税费改革的逐步深化,有力地促进了基层干部作风的转变,其服务意识明显增强,村务公开全面覆盖,基层民主建设加强,干群关系明显改善。基层干部为农民提供服务的多了,遇事与农民商量的多了。同时,农民的法律观念明显增强,运用法律维护自身权益的意识明显提高。2006年,农业部受理农民负担来信来访250次,比2002年下降了75.2%。

7. 免税后,乡镇政权的职能转变需要坚持哪些原则?

答:免税后,乡镇政权的职能转变要坚持以下几项原则:一是要保护农民权利,维护社会稳定,提供公共服务和公共物品,加强乡村思想文化建设;二是要发展农村经济,组织劳动力外出就业;三是强化乡镇一级的政府权威,收回免税之前一些违约户的所欠税费。而这些都离不开一个强有力的基层组织体系。

8. 农业税费改革的经济负面效应有哪些?

答:(1)导致新的农业税负不均。一是在同一地区内随着按人征税向按地征税的转化,人多田少、非农业收入高的农户,农民的人均负担低;而在人少田多、以农业收入为主要来源的农户,农民的人均负担则偏高,出现种地越多的农户上缴税收越多的现象;二是形成地区差异,人均耕地多的乡、村、组(主要是边远山区)税负重,人均耕地少的乡、村、组(主要是城镇



及郊区)税负轻的不公平现象,出现“耕地多税负重农民不愿种,耕地少税负少基层组织转不了”的新矛盾。随着农村土地与人口呈反向变化的加剧,单纯以土地面积为计税依据导致不同从业农民负担农业税不公平的矛盾将会更加突出;三是不负担或少负担农业税的那些农民却一样可享受用农业税供养的基层组织和用农业税投资发展教育、道路、文化卫生等公益事业带来的一切好处,这种不公平违背了权利与义务对等的原则。

(2)乡镇政府收入增长乏力,农村公共品供给不足。农村税费改革后,虽然采取了一些措施用以增加乡村可用财力,如加大转移支付力度,新增农业税全部留给乡镇等,但总体上看乡村财力明显减少,尤其是一些经济不发达、财政收入主要依赖农业税收的地区,税费的改革和调整势必引起财政收支缺口,难以实现平衡,并且在一定时期内,这些乡镇财政也难以实现有效增长。财政收入的减少将导致农村公共品提供不足。从而使得乡镇政府的正常运转无法维持;影响义务教育资金的投入;导致农村公益事业的发展停滞等负面问题。

(3)乡镇债务无法偿还。税费改革前贷款兴办的县镇企业及各种集体项目,最终却无赢利,致使偿债责任落到乡镇政府和村委会头上形成债务,农村基金会的取消又使乡镇背上沉重的债务,另外修建道路等借款使乡镇债务负担沉重。

9. 什么是屠宰税? 这次农村税费改革为什么要取消屠宰税?

答:屠宰税是指国家对猪、牛、羊等几种牲畜在发生屠宰行为时,向屠宰单位和个人所征收的一种税。屠宰税的征税范围主要是屠宰生猪、菜羊、菜牛以及马、驴、骡、骆驼,因老、弱、病、残失去耕作能力或运输能力,经批准宰杀的,也属于屠宰税的



征税范围。

1950年12月政务院颁布的《屠宰税暂行条例》规定,对屠宰猪牛羊等牲畜征收屠宰税。1994年以后,其税收征收权和管理权下放给省级人民政府。几十年来,该税为增加地方财政收入起到了重要作用。但是,由于屠宰税源分散,征管难度大,收入数额小,征税成本高,在实际征收中存在向农民定额摊派的问题。为切实减轻农民负担,促进农业结构调整,优化税制结构,中央决定取消屠宰税。

10. 税费改革后如何提高农村基层干部的素质?

答:面对税费改革带来的新变化、新要求,由于传统工作环境的影响和个体素质的差异,有相当一部分基层干部缺乏思想准备和适应能力。因此,必须把宣传灌输、培训教育列入重要议事日程,努力帮助基层干部提高管理素质、技术素质、政治素质,使基层干部牢固树立以下九种意识:民本意识、民主意识、法治意识、公平意识、责任意识、创业意识、进取意识、廉政意识、奉献意识。

11. 取消农业税后农村工作出现的“四难”问题是什么?

答:在我国已进入取消农业税的今天,广大农民告别了缴纳“皇粮国税”的历史,这不仅调动了农民的生产积极性,也使乡村干部从以往向农民催粮要款的繁杂事务中解脱出来,农村党群、干群关系进一步改善,但随之也出现一些不容忽视的新问题:

(1)土地纠纷调解难。前几年,部分农民认为种田不合算,有的举家外出打工将土地撂荒,有的将承包田硬性交还村组。但这些田地需承担税费,村干部只好通过做工作,将这些



闲置田地转包给其他农户。取消农业税及粮食直补政策出台后,这些农户纷纷返乡要求退还其承包地,而现已耕种的农户不愿归还,村干部难以出面协调。

(2)公益设施建设难。取消农业税后,对农村公益建设项目,采取“一事一议”的方式筹集建设资金。但是,有些村民对参与“一事一议”的积极性不高,往往是受益农民愿意办,不受受益农民不愿意办,由此出现“议而难决”的现象,兴修村组公路、农田水利基本建设等公益项目,因缺乏资金投入而陷入停滞状态。

(3)村级债务化解难。在中西部不发达地区,几乎所有乡村都有负债。取消农业税前,由于有农业税附加,村级还债尚可以在农业税附加上勉强做点文章。取消农业税后,村级经费尽管通过转移支付得到一定弥补,但数额非常有限,仅能勉强维持村级运转,村级失去化债来源,造成村级债务难以化解,庞大的乡村债务已成为影响农村社会和谐的重大隐患。

(4)工作职能转换难。多年来,农村基层干部一直扮演着“收税员”的角色,不少干部反映自己工作中70%的时间和精力用于协助收税,在剩余30%的工作时间里,乡镇干部也愿意把精力放在帮助农民抓调整、跑市场,因为只有农民富裕了,干部才容易完成税收任务。农业税取消后,有的干部认为“农民种田不再纳税,农村工作万事大吉”,存在茫然失落、无所适从的心理,对农业税取消后自己该干什么心里没底。帮助乡镇干部更新知识,找准工作定位,提升为农民服务的本领,应当引起上级部门的重视。

12. 取消农业税等于农民不再需要承担任何税负吗?

答:虽然我们十分赞成在取消农业税的同时,也取消附加



在农业税上的一切不合理负担,但这并不等于取消农业税后农民就不再需要承担任何税负。取消农业税及依附于其上的一切收费是一回事,而农民要承担合理税负则是另一回事。这是因为:

(1)按照公共财政理论,9亿中国农民没有理由成为不承担任何税负的特殊群体。公共财政理论告诉我们,凡一国国民都均等地享有公共产品供给的权利,而税收则是公民(居民)因享有公共消费品而必须承担的义务。由此可见,在城乡分治的情况下,农民在享有公共产品供给方面没有“国民待遇”,相反却承担相对较高的税收以及繁重且不合理的负担,权利和义务是明显不对等的。所以,首先就要保证农民均等享有公共产品供给的权利,与此同时,也要使农民成为平等的纳税人,农民有纳税的权利和义务,剥夺农民的纳税权利是不应该的,农民不履行纳税义务也是不合理的,这就是税收受益原则的要求。再根据税收的公平原则(包括横向和纵向公平)来确定农民的合理税负。这里要注意的是,不能再像以前那样使农民税负是一种体系,城镇居民纳税则是另一种体系,而是要将农民税负纳入全国统一的税制框架中进行安排,也就是农民要与城镇居民站在同一起跑线上来承担税负。而不是城镇居民收入高就应多纳税,农民收入低应少纳税,甚至不纳税。因此,取消农业税后,农民仍要承担税负,这是问题的一方面,至于农民有多少能力承担多少税负,则是问题的另一方面。

(2)借鉴国际经验,农业是受保护的产业,农民是受补助最多的群体,但农民也是征税的对象。由于农业受自然风险和市场风险双重冲击的特性,世界上很多国家特别是发达国家都对农业进行保护,也就是通常所说的,工业化后由工业来反哺农业。因而世界上对农业直接征税的国家已为数不多,并且农



民还受到政府多方补贴,但这并不是说这些国家的农民就不纳税了。在西方发达国家,农业生产者(西方国家传统意义上的农民已很少)在税赋上与其国家的非农业生产者享受同样的税收待遇,而农场主及雇员也与城市的其他普通纳税人缴纳的税收没有两样,只不过能享受种种税收优惠。虽然西方国家对农业征收的税种很多,但是农业生产者真正支付的税款少之又少,甚至到了可以忽略不计的地步。所以,农民不承担任何税负不符合“国际惯例”,农民与城镇居民平等地纳税是世界发达国家的通行做法(很多发展中国家也是这样做的)。

(3)中国的现实国情不允许农业税取消后,农民不再承担任何税负。虽然2003年全国财政收入已突破2万亿元,通过转移支付来弥补600亿元农业税不在话下,但是要填补基层政权以前通过收费来维持农村政权、公共服务、教育和卫生等正常运转的、如今却因农业税负的取消而缺乏的那一大笔资金,那就不是一个小问题了。当然,13亿人口中的9亿农民都不承担任何税负的话,于情于理也说不过去。况且中国现在的收入差距,除了城乡之间存在之外,在农村内部也存在。现在的中国农民家庭也有不少年收入在5万元甚至10万元以上的,如果连这部分有纳税能力的富裕户都不纳税的话,肯定不符合税收的量能原则,显失公平。



四 农村金融与财政体制

1. 农村金融体系的作用是什么？

答：农村金融体系的作用是农村金融业的信用中介，变闲散货币资财为资金，创造信用流通工具和支付中介等职能实现的结果，是与农村金融体系在国民经济中的地位相适应的。

(1) 筹集融通农村资金，引导农村资金流向。农村金融业务的开展，一方面把农村经济各部门、各单位和个人暂时闲置的货币资金和国家财政暂时闲置未用的支农资金聚集起来，成为一个巨大的资金力量；另一方面有计划地分配资金，用于支持农村生产和流通。通过引导资金流向，促进农村经济在速度、比例和效益三者统一的基础上不断发展。

(2) 调节农村货币流通。稳定通货是我国长期以来坚持实行的正确的货币政策。调节货币流通，实现币值基本稳定必须有三个条件：一是计划与市场机制的有机统一，保持总供给与需求的基本平衡；二是有计划地组织生产资料和生活资料的流通，调节社会商品总额与货币流通量的比例关系；三是财政收支平衡和对货币流通实行计划管理，以控制不合理的货币投放。农村金融部门作为农村货币周转的中心，则可以通过合理



吸收、融通货币资金,加强对农村经济单位资金管理、现金管理和农村企业工资及农村分配监督来调节农村货币流通。

(3)管理、监督农村经济活动。农村金融部门是通过开展金融业务活动和金融管理来影响农村经济,管理农村经济的。在宏观管理方面,通过货币信用活动聚集、分配农村资金,组织结算,运用各种杠杆来制定和综合实施信贷计划与现金计划。并通过直接参与经济周转,分析货币流通、信贷、结算等情况,及时解决出现的问题。在微观方面,可以通过日常的信贷、结算、现金出纳业务与管理,直接影响经济单位的产、供、销活动和财务收支、成本利润等。农村金融部门对农村经济活动的监督,是指通过货币信用活动的反映,监督其贯彻执行国家的政策、法令和计划,监督各企业、个体经营者把握生产经营方向和提高经济效益。

(4)调节农村经济生活。农村金融部门运用货币工具,通过信用形式,开展金融活动,从而取得合理分配农村人力、财力和物力,即合理分配社会劳动的职能。这样就使其从各方面对整个农村生活起调节作用,其目的在于通过调节社会总需求,促进社会总需求与社会总供给平衡。

2. 在农村金融体制改革和设计中必须把握哪些原则?

答:(1)统筹规划,区别对待,分类指导,不搞“一刀切”。

(2)政策设计的理念要体现“多予、少取、放活”的原则。

(3)政策设计的重点要放在资金投入和风险补偿方面。

(4)要充分考虑到农村金融的复杂性和各方面可承受的程度,区别轻重缓急,分步实施。

(5)农村金融体制改革的目标是增强服务功能,提高服务水平,适应和满足“三农”发展的需要,形成支持农业和农村经



济发展的合力,促进县域经济的发展。

3. 如何健全和完善农村金融服务体系?

答:(1)强化政策性金融功能,发挥对农村经济基础性支撑作用。一要下伸营业网点,农业发展银行将营业网点设到贫困县(乡)或中心乡镇,从组织机构上贴近农村经济;二要延伸服务对象,由目前的仅支持粮食收购环节向粮食产前、产中领域延伸,包括开办粮食种子工程建设贷款,开办粮食产业化龙头企业贷款,开办粮食批发市场基础设施贷款,允许先行放开粮食收购市场的省份的农业发展银行,对承担当地链式反映储备和调节任务、效益好的民营企业择优扶持;三要扩大业务范围,围绕农业结构调整和产业化经营做好政策性金融服务,发放优势农业和特色农业开发等农业贷款,林业、治沙、草场建设等生态环境建设贷款,国家确定的中小型农、林、牧、水利等基本建设和技术改造贷款,农村通讯、道路、能源建设贷款和小城镇建设贷款等,以此,使中国农业发展银行加大对农村经济的基础性支撑力度。

(2)分类定位商业性金融职能,发挥对农村经济的拉动作用。农业银行在实行商业化经营的同时,对农村市场有效的金融需求不可忽视。一要分类定位营销市场。在经济欠发达地区(如贫县乡),可以有计划、有步骤地撤并农村亏损网点,上移经营层次;在经济较发达的农村乡镇,其营业机构应予保留,并且要扩充服务功能,有效支持农村经济的发展。二要创新对农村经济的支持策略。第一,建立适合农村中小企业的信用等级评定办法,减少对企业报表的过分依赖,突出实地检查,根据企业经营者的品质素质、经营能力、贷款与自有资金的比例、上年(期)经营绩效等主要指标评定信用等级,作为对其支持与



否的决策依据;第二,改进授权授信管理,对乡镇营业机构的授权授信要着重于规范操作和额度控制,放开贷款品种,在履行报批的前提下,对农村经济主体的金融需要一视同仁,允许享受与城市经济主体同等的金融服务。三要不断推出或强化营销农村经济主体需要的金融产品。针对农村经济主体信用等级低、担保抵押困难的实际情况,可大力推广票据、票证抵押贷款及账户托管贷款等,同时要创造条件迅速开办信托、租赁等业务,要加大对在线银行、外汇业务、金穗系列信用卡等产品的营销力度。四要完善对涉农贷款的营销激励机制,以此充分发挥中国农业银行在支持农村经济发展中的重要作用。

(3)办好农村信用社,发挥对农村经济的主体支持作用。针对我国农村经济水平参差不齐的现状,对农村信用社的改革不能全国一个模式。现阶段,全国大多数地区宜采取在现有基础上,建设县级联社一级法人结构和乡镇二级法人结构的模式,加强信用社建设。一要帮助消化历史包袱。对农村信用合作社因执行国家宏观政策而形成的包袱要予以帮助消化。二要给予必要的经营扶持。包括减免税收、减少存款准备金、放松利率管制等。对暂不具备条件的地区,可给县联社更大的利率决定权,以此增强信用社综合营运能力,加大对民间借贷的替代。三要加强对信用社的监管。尽快出台《合作金融法》、《合作金融监管条例》;在银监会下设立农信社管理总局及其系统,县级农村信用社要具体承担业务监管、员工进出、技能培训、考核奖惩等工作,使农村信用社在规范经营、健康发展的同时,更好地发挥好对农村经济的主体支持作用。

(4)健全农业保险机制,发挥对农村经济的补偿作用。一是组建全国性政策性农业保险机构。可在中国农业银行集团下设立中国农业保险公司,在省市设立管理处,在县市设支公



司,在农业经济占比较大的乡镇设立营业所。中国农业保险公司的业务范围可界定为:除承办农村种养业的洪水、地震、台风、蝗虫等灾害保险外,还可经核准开办农村所有财险业务和人寿险业务。二是鼓励商业性保险公司开办涉农保险,并考虑予以鼓励。第一,免交营业税;第二,根据业务品种给予保费补贴:水稻保险补贴保费 50%~60%,麦类保险补贴保费 50%~70%等。三是引导建立互助保险组织。世界上大多数国家普遍建立了农村保险合作社,即由农民、农村经济单位自愿出资形成的非营利性的合作保险组织,这种合作保险组织以劳动联合为基础,以资本联合为纽带,以互保共济为目标。承保理赔范围主要是农户养老、家养牲畜死亡及乡村企业职工失业保险等。对这类管理严格、运作规范的农村互助保险组织,国家也可以予以经济扶持。四是实行再保险。国家应设立再保险公司,对政策性农业保险、商业性涉农保险,以及互助性保险实行与一般商业保险有区别的再保险,以分散农业保险的经营风险,帮助农业保险发挥对农村经济的补偿作用。

(5)净化农村金融市场,引导农村资金体内循环。一是明确金融机构设置的区域范围。可规定中行、建行设至地市级以上城市,工行可设至经济总量较大的县城,农业银行设至经济状况较好的乡镇,对工行、建行、中行设在县及以下乡镇的网点一律撤并,资产、负债业务交所在地农行或农村信用社接办。二是改革邮政储蓄。有两种方案备选:第一,撤销县以下邮政储蓄网点,业务并入当地农行或信用社;第二,取消对邮政储蓄转存款的利率优惠。人民银行接受的邮政储蓄存款按对其他商业银行转存款同档次利率执行,遏制邮储资金增长过快的势头。三是改进邮储资金管理。对邮储转存资金以地市为单位,由人民银行转贷给农行或信用社,同时允许邮储资金就地同农



业银行、农村信用社自由拆借,允许委托县以下银行机构发放委托贷款等。由此,促使农村资金最大限度地用于支持农村经济发展。

4. 何为农村信用社?

答:农村信用社通常是指由农民入股,实行社员民主管理,主要为社员提供金融服务的地方性金融组织。农村信用社则是以行政指令组合而成的,从开始就不符合“自愿、互助合作、民主管理”等合作制原则规范,在经历多次整顿、改革之后,现在合作金融的基本属性已经所剩无几。并且长期以来,中国农村经济发展不平衡,农村信用社的现有产权状况,农民参与农村信用社民主管理的意识较低等原因综合促成农村信用社的亏损和沉重的历史包袱。虽然如此,中国的农村信用社建社50多年来,在不同的历史时期,都为中国的农业和农村经济,以及农村社会稳定作出了较大的贡献。

5. 农业信贷的资金来源和投放对象是什么?

答:(1)农业信贷的资金来源。主要有:吸收各项存款;国家拨付农业银行的农贷基金;银行、信用社自身的积累。吸收各项存款是农业信贷资金最基本、最主要的来源。目前存款的项目有:农村工商企业存款、国有企事业存款、集体单位存款、乡镇企业存款、农村其他存款。此外,还有信用社营运中在农业银行的存款。国家财政拨付农业银行农贷基金的数额,是根据国家财政收支状况和国家对农业的产业政策决定的。农业银行、信用社自身的积累主要是利息、罚息等收入转入农贷基金的数额。

(2)农业信贷的投放对象。农业信贷资金的投放对象是



一切从事农业生产经营的企事业单位、乡镇工商户、乡镇企业、合作经济组织和农村工商个体户。

6. 农村信用社当前所面临的困境及成因是什么？

(1) 机构设置和人员分布不合理。近些年来,由于国家加大了对小城镇建设的发展,金融机构也雨后春笋般地遍地开花,弹丸之地金融机构星棋罗布,造成几家欢喜几家愁,农村信用社为了占地盘、争份额,也不惜血本修建储蓄网点,然而事与愿违,收益甚微,甚至严重亏损。由于大部分农村信用社员工都在城区建房落家,人员流向城区严重,大部分精英都寓居城区,机关超编严重,很多可以发挥作用的工作人员无所事事,农村大片的山河没有人去开掘,邮电、保险等其他金融机构乘虚而入,本属于自己范围内的业务被人瓜分,甚至威胁本地农村信用社的生存。

(2) 资金营运违背自然规律。农村信用社应根植于农村、服务于农民,由于办社人员没有很好地领会市场经济的真正含义,盲目垒大户、贷款进城,资金运营偏离了为“三农”服务的方向,造成诸多危害。一方面是农村资金流入城市,局部出现资金紧缺,新兴的农村经济产业得不到信贷支持,农民贷款难现象偶有发生,办社人员违背了办社宗旨,引起农户特别是社员农户的反感,弱化了群众基础,淡化了信用社的社会形象和声誉;另一方面,由于农村信用社没有扎根“三农”,不切实际地追求商业高利,信贷资金一味投向城市经济,盲目垒大户,在市场经济背景下,一些大酒店、豪华宾馆和贵族化企业虚假繁荣,资不抵债,无法偿还借款,致使农村信用社信贷资产质量低劣,大量资金搅不动,盘不活,严重影响资金收益。

(3) 代办业务过多,负担过重。农村信用社是按照合作制



原则,由农户自愿入股,社员民主管理,主要为入股社员提供金融服务的合作金融组织。由此可见,农村信用社的资金盈利性差,即使受市场经济影响,也仅仅保本微利经营。因此,紧缩开支至关重要。然而,一些办社人员恰恰忽略了这个问题,集中体现在代办业务过多、代办手续费多、代办业务中各种资金损失多。

(4)农村信用社队伍整体素质不高。一是缺乏专业人才,科班出身的员工较少;二是金融电子水平不高,仍有少数员工不懂电脑软件,或者说根本不懂电脑知识;三是工作作风不实,服务水平不高。

7. 农民贷款为什么难?

答:“贷款难”是农民的热门话题。近年来,农民贷款难现象在全国尤其是西部地区农村普遍存在,已成为解决“三农”问题的重大障碍,严重影响了农村经济的发展和农民的增收。而造成农民贷款难现象的原因主要有:

从宏观上看,在现有的农村金融机构中,吸储的多、放贷的少,造成农村资金大量回流到城市。统计显示,到2002年末,仅邮政储蓄一家,7 300多亿元存款余额,就有65%来自县级以下地区,而其性质决定它只吸储不放贷。同时,由于农业银行大规模收缩农村基层业务,实际面对广大农户放贷的,主要依靠农村信用社一家,可用资金少,独木难支;由于信用社很多时候在政府的指挥下放贷,造成大量不良贷款,现已高达5 000多亿元,农村信用社普遍存在产权不清、法人治理结构不完善、贷款利率机制不灵活等体制问题。

从微观上看,作为当前农村信贷主体的农村信用社,如果仍然沿用传统的经营模式、贷款方法,即使大环境得到改善,旧



的呆坏账解决了,还会陷入新的恶性循环。

8. 农民工返乡如何申请创业贷款?

答:符合法定劳动年龄的返乡创业农民工,诚实守信、有创业愿望并具备创业条件,可凭户口所在地乡镇(街道)劳动保障机构出具的在外务工1年以上的证明或已经创业的证明,申请不超过5万元的小额担保贷款。对于合伙经营或组织起来创办的经济实体,则可按照人均5万元的标准,合理确定贷款规模,最高可获得50万元贷款。

9. 对农民工返乡申请创业贷款的有关规定是什么?(以重庆市商业银行为例)

答:(1)贷款对象。返乡创业的农民工和吸纳返乡农民工人员达到规定条件的小企业或经营实体。

(2)贷款用途。农民工返乡创业经营各类实体。

(3)借款人条件。年满18周岁的农民工,且男性年龄在60周岁以内、女性在55周岁以内,具有完全民事行为能力的自然人;身体健康、诚实守信、有创业能力、具备一定劳动技能;拥有本市农村户口;合伙经营实体或小企业必须有固定的经营场地和一定的自有资本金;从事的经营项目必须是经济效益良好,符合国家环保要求的;本行规定的其他条件。

(4)贷款期限。贷款期限最高不超过3年。

(5)贷款金额。对一般从事个体经营的借款人,贷款额度原则最高不超过50万元;对创业能力强,创业项目优的借款人,贷款额度可放宽到200万元;小企业或合伙经营实体借款人,根据所吸纳返乡农民工的数量,按人均5万元计算,贷款额度原则上最高不超过500万元。

(6)贷款利率。按照中国人民银行规定,结合本行贷款利



率定价政策执行。

(7)还款方式。贷款期限在1年以内(含)的,实行按月(季)结息,到期还本的还款方式;贷款期限在1年以上的,采用按月等额或等额本金还款法。

10. 农民如何申办贷款?

答:申办贷款,首先要向当地农业银行或信用社写出书面申请,写明贷款用途、贷款金额、还款来源、还款时间、担保单位或担保人、抵押品名称、银行存款账号、家庭住址、营业地址、借款人身份证号码等内容,并按规定开立存款账号。

贷款户必须有一定数量的自由资金和可靠的还款资金来源,生产和经营必须符合国家政策规定,产品符合社会需要,有产销或承包合同,经营效益好,接受银行和信用社的检查监督,贷款专款专用。

从事个体工商业、种养业大户及开发性项目等贷款户,还要找具备一定经济实力的单位或个人担保,以银行存折或者有价证券等进行抵押。当上述条件都达到后,银行或信用社要进行贷款调查、论证、审查,对符合贷款条件者,发给借款借据,签订借款合同或抵押担保合同,即可办理贷款手续。

目前,农业银行和农村信用社为农民主要开办了生产周转贷款、生产设备贷款、预购定金贷款、开发性生产项目贷款、生活贷款、抵押担保贷款等。如从事种植、养殖、加工、销售、运输、服务、娱乐等所需资金,可申请生产周转贷款;购买牲畜、农机具、建畜禽圈舍、烤烟房等所需资金,可申请1年至3年期生产设备贷款。

经营工业、商业、服务、饮食、运输、娱乐的个体工商业户,必须持有当地工商行政管理部门发给的工商营业执照或经营



许可证,并有固定的经营场地。与此同时,必要时,还须贷款银行推荐,到当地人民银行申领《贷款证》。

11. 什么是农业补贴?

答:一般意义上的补贴,是指政府通过财政手段向某种产品的生产、流通、贸易活动或某些居民提供的转移支付。在WTO《农业协议》框架下,农业补贴具有两层含义:一种是广义的农业补贴,或叫作“支持性农业补贴”,即政府对农业部门的投资或支持,由于其中大部分是对科技、水利、环保等方面的投资,不会对农产品和贸易产生显著性的扭曲,因而被称为“绿箱”补财措施;另一种是狭义的农业补贴,或叫作“保护性农业补贴”,如对粮食等农产品提供的价格、出口或其他形式补贴。由于会对农产品价格和贸易产生明显扭曲,因而被称为“黄箱”补助措施,从农民受益程度来看,农业补贴又可以分为两种:一种是直接补贴,农民可以直接受益,如农民收入补贴;另一种是间接补贴,农民只能间接受益,如农产品价格补贴,包括我国采取的按保护价收购农民余粮的价格补贴。

12. 2009年中央、省有关农业补贴政策的规定是什么?

答:(1)增加农民种粮补贴。在2008年对早稻、中稻、晚稻和小麦每亩良种分别补贴10元、15元、15元和10元,对农民发放每亩最低不少于10元的粮食直接补贴标准上,今年将较大幅度增加农民种粮补贴。

(2)大幅提高粮食最低收购价格。从2009年新粮上市起,白小麦、红小麦、混合麦每千克最低收购价比去年分别提高了0.20元、0.22元、0.22元,分别达到1.74元、1.66元、1.66元。稻谷最低收购价格水平也将作较大幅度提高。



(3) 大幅增加农业机械购置补贴。在去年中央安排 40 亿元资金,对水稻插秧机、水稻直播机补贴 50%,深松机和旋耕施肥播种机补贴 40%,农业机械单机补贴额上限为 5 万元的标准,2009 年,中央安排 100 亿元资金,对购置农业机械补贴。

(4) 对水稻、小麦、玉米、棉花、油菜继续实行保险补贴。水稻保险金额为每亩 300 元,保费为每亩 15 元,财政补贴 12 元,农户负担 3 元。小麦保险金额为每亩 260 元,保费为每亩 10.4 元,财政补贴 8.32 元,农户负担 2.08 元。玉米保险金额为每亩 240 元,保费为每亩 12 元,财政补贴 9.6 元,农户负担 2.4 元。棉花保险金额为每亩 300 元,保费为每亩 15 元,财政补贴 12 元,农户负担 3 元。油菜保险金额为每亩 260 元,保费为每亩 10.4 元,财政补贴 8.32 元,农户负担 2.08 元。

(5) 对能繁母猪和奶牛实际保险补贴。能繁母猪保险金额为每头 1 000 元,保费为每头 60 元,财政补贴 48 元,养殖户负担 12 元。奶牛保险金额为每头 6 000 元,保费为每头 480 元,财政补贴 288 元,养殖户负担 192 元。

(6) 引进奶牛补贴。从省外购进或迁入我省集中饲养奶牛 30 头以上的,每头给予 1 000 元补贴;从国外引进的高产奶牛,每头给予 1 500 元补贴。

(7) 对荷斯坦奶牛实施冻精补贴。每头按 2 剂冻精进行补贴,每剂冻精补贴 15 元。

(8) 增加农民户用沼气补贴。2009 年,中央安排 30 亿元资金,用于农村户用沼气等项目建设。对每户补贴标准由去年的 800 元提高到 1 200 元。

(9) 对退耕还林工程补助。坡耕地造林,一次性每亩补助种苗和造林费 50 元,当年验收合格后,每亩补助原粮 150 千克(从 2003 年开始折现金 210 元),现金 20 元;坡耕地造林补助



年限:经济林补助 5 年,生态林补助 8 年。宜林荒地造林,一次性每亩补助种苗和造林费 50 元。

(10)对长防林、兴林灭螺林工程补助。对实施长防林工程,每亩一次性补助 100 元;对实施兴林灭螺林工程,每亩一次性补助 150 元。

13. 什么是粮食直补?

答:粮食直补是指对种粮农民直接补贴,就是把流通环节的间接补贴改为对种粮农民的直接补贴,原则上按粮食种植面积把粮食补贴直接发放到种粮农民手中。

14. 粮食直接补贴的最大优点是什么?

答:粮食直接补贴的最大优点是转移效率相对较高。直接补贴的受益对象非常明确,所经过的中间环节少,便于监督管理,国家财政预算中用于补贴农业生产者的损失相对较少,政策实施成本相对较低。国外测算表明,直接补贴的转移效率超过 50%。我国粮食直接补贴的受益对象就是粮农,而不是粮食经营者,也不是其他粮食加工商,且与粮食市场价格高低没有直接关系。如果粮食直接补贴发放监管得好,对于我国用有限财力来改变粮食比较效益偏低状况具有重要的现实意义。

15. 实行粮食直接补贴政策的意义是什么?

答:(1)粮食直补是发达国家通行的做法,是我国参与国际竞争的需要。粮食补贴源于农业保护,也是农业保护的核心所在。在经济全球化的背景下,各国为了提升国内粮食产品的国际竞争力,避免国内农业受冲击,保护本国农民利益,防止农业和粮食产业过度萎缩,都实施了农业保护和粮食补贴政策。



由于世贸组织规则的制约和受环境保护、食品安全等方面的压力,欧美等国国内农业和粮食支持政策,已从价格支持转向收入支持,即减少对农产品的价格支持,直接向生产者提供收入支持,并以此弥补价格支持的减少。直接补贴由于对粮食价格和国际贸易的扭曲作用较小,有利于发挥市场在配置粮食资源中的基础性作用,促进粮食贸易的公平竞争,总体上基本属绿箱政策范围,不受世贸组织规则的限制,而被许多国家所采用。我国要参与世界竞争就必须按世界贸易组织有关规定执行有关补贴。

(2) 粮食直补提高了农民种粮积极性,保证了粮食安全。最近一个粮食周期,我国经历了粮食供给由过剩到不足的转变过程,粮食总产量由1998年的5 123亿千克经过5年递减,2003年达到了4 306.5亿千克,减幅达16%,由此导致供需矛盾发生重大逆转,2003年10月粮价出现“井喷”式上涨。分析这几年的粮食生产需求形势,粮食总产量下降的原因有:一是粮食播种面积的下降;二是粮食单产下降;三是粮价的低迷,农民种粮积极性不高。正是基于这种宏观形势,2003—2004年度,中央政府先后多次强调国家粮食安全问题,唤起人们对粮食问题的高度重视,而且各级政府也开始进行政策引导,不仅有计划手段,如下达各省市粮食种植面积计划、控制粮食销售等,也有市场经济调控手段,如补足粮食储备、直接补贴种粮农民、良种补贴、农机具补贴等。粮食直补就是其中的一个“亮点”,从2004年执行粮食直补政策看,在广大农民思想中基本形成了“国家重视粮食生产,多种粮多补贴”的想法,对将来的粮食种植面积恢复产生了政策推动作用。可以预见,将来几年我国粮食种植面积会逐步提高,粮食供需矛盾将进一步缓解。

(3) 粮食直补为适应建立公共财政要求,调整财政支农资



金使用方向指明了道路。我国目前的财政支农主要是部门开支,如水、电、供销、粮食、农业技术等相关部门,国家财政自20世纪80年代中期后,就已基本不再承担对农民、农村、农业的直接支撑。大量财政支农资金被挤占、挪用,有的被财政部门平衡预算,有的被部门挪用于人员经费、办公经费和楼堂管所等建设性项目,这在我国是不争的事实,国家财政资金成为支持地方平衡预算和维持部门开支的重要来源,到底有多少资金能够真正落实到农村、农民身上,我们各级政府考虑得并不多。可以说年年增长的“农业投入”背后,地方利益和部门利益已经到了“尾大不掉”的地步。我国粮食直补政策的出台,也是我国的粮食流通体制“三项政策”用于部门支农进入难以为继的境地时由粮食主产区探索出现的新政策。从前几年我国粮食保护价政策的实践结果看,一方面价格性的暗补效率低、绩效差,国家投入大量财政补贴资金,但农民增收效果并不明显;另一方面没有限制的保护价政策导致主产区国有粮食企业亏损有增无减。更为严重的是,由于保护价政策决策的随意性较大和国家粮食购销的体制问题,粮食价格不能正确反映到市场供求,导致市场信号失真,妨碍了市场机制对粮食供给和需求的调节,国家无法用市场经济手段调控粮食市场。而粮食直补可以最直接地与农民收入挂钩,直达政策目的,有效地保护农民利益。这种改革探索为改革财政支农资金方式提供了有益借鉴。

(4)粮食直补为新粮食生产流通体制的建立提供了广大的政策空间。直接补贴政策出台后,国务院要求全国放开粮食收购市场,放开粮食价格,放宽市场准入条件,这种整体思路与多年来我国粮食流通体制改革的方向是一致的。这说明国家在粮食流通体制改革上坚持了正确的方向,没有一发现粮食供



给不足就抓紧走回计划经济的老路子上去。这就为建立新的粮食生产流通体制指明了方向,从而有利于建立起全国统一的粮食市场,有利于推动国有粮食企业改革,特别是有利于企业与农户探索新型合作关系,粮食企业可以根据自身要求进行生产合作,这有利于粮食市场机制作用的发挥,为国家正确发挥调控手段,推动和搞好粮食市场。

16. 粮食直补的具体政策是什么?

(1) 加大对主产区的支持力度,确保粮食直补资金需要。粮食直补政策应以主产区为主,因为主产区是国家主要的粮食供给基地,在确保粮食经济安全中具有举足轻重的地位,而且现在国家粮食的矛盾和问题也集中在产区,如产区的基础设施建设投入、农民种植粮食增收、完成粮食种植的责任后中央政府的补偿、粮食的销售、粮食风险基金不堪重负以及严重的“三老”问题等。抓住了产区,就抓住了关键。相对而言,销区的矛盾和问题要少点,而且销区的许多问题,如粮食供给问题,只要产区的问题和矛盾解决了,销区的许多问题和矛盾都会迎刃而解,中央政府长期放心不下的粮食安全也能够以较低的成本得以保证。因此,国家加大对主产区的政策倾斜力度,目前政策倾斜的关键就在于资金投入,具体到粮食直补,就要改革现行的粮食风险基金筹资政策,应该改革现行的中央40%、地方配套60%的筹资比例倒挂的现象,实行中央多筹、主产区少筹的筹资政策,充分发挥财政分配功能,实现工业对农业的反哺。国家及省市应当适当调整现行的粮食风险基金包干规模,因为粮食风险基金包干规模是根据1998年粮食流通体制改革时各地国有粮食购销企业库存和地方储备等情况核定的,现在执行直补政策后,粮食风险基金政策基础发生了重大变化,粮



食主产区、主产区必须支付大量的直补资金,原有的包干规模严重不适应直补的要求,因此应适当调整。包干规模的调整可以考虑各地直补资金需求、地方储备规模、地方调控粮食市场的需求以及一些挂账消化等因素。这种政策调整,是对既得利益的改革,会遇到种种阻力。因此,国家应从中央就明确利益分配体制,确保对主产区种粮农民的利益补偿。

(2)取消普惠式补贴,统一对粮食实际播种面积进行补贴。我国现行的粮食直补政策中,补贴依据各不相同,有的是对实际种粮面积进行补贴,有的是对农村税费改革的计税面积进行补贴,还有的是采用商品粮系数等进行补贴。从保证粮食安全出发,我们认为应该实行对实际种粮面积进行补贴的办法,执行这种办法的好处有:一是直接客观,充分体现保证粮食安全的政策目标——“谁种粮,谁享受补贴”;二是虽然粮食种植面积核实工作较繁琐,但较之计税面积和计算商品粮数量等更容易让老百姓接受。现在,有些主产区搞的按农村税费改革的计税面积进行补贴,属普降细雨式的补贴,根本起不到刺激粮食生产的作用,只是对农民负担的减轻作用,国家粮食安全目标得不到充分体现。

(3)粮食直补的粮食品种的选择,应对小麦、玉米、稻谷进行全面补贴,并有所侧重。对于我国而言,小麦、玉米、稻谷是三大主要粮食品种,宜进行全面补贴,而不能因为政府财力困难只对单一品种进行补贴。从全国角度看,根据全国农产品优势区域分布来划分出各省市主要补贴品种是有必要的,国家可以出台相应的指导意见。但是,制定政策时,我们也要考虑到我国幅员辽阔,地域差别很大,有不同的地域优势和气候条件,一个地区往往种植不同的粮食作物,如北方有的地区水稻生产有着良好的气候和地域条件,水稻品质较南方高,应该予以补



贴。因此,建议中央政府统一规定对三大粮食品种进行补贴,同时给地方政府机动权力,确定本区域的粮食补贴品种,实行一次性确定、备案的办法。

(4)补贴标准应适当稳定,提高到能补偿农民种粮成本并能保证适当收益的水平。粮食直补的具体标准可按过去三年平均粮食种植面积及商品量,以及前三年粮食平均保护价与市场价差额计算,补贴标准水平应随着经济发展,逐步提高到能补偿农民种粮成本并保证适当收益的水平。但是,按现在我国政府财力水平和对农民政策的稳定性考虑,建议现有的直补标准可稳定两至三年,以半个粮食生产周期为执行时间。按粮食生产周期规律,我国五年为一个粮食生产周期,随着市场经济调控手段介入,这个周期会出现适当延长的趋势,两至三年可以满足粮食供需矛盾由供小于需向供需平衡转变的周期需要,待周期向供大于需转变时,再确定一个直补标准。补贴标准允许适当对种粮大户予以倾斜,按土地种植面积实行累进补贴政策标准,以更好地支持种粮大户的生产。

(5)补贴发放方式宜采取直接发放方式,不宜与农业税和其他税费、集资进行抵扣。在国务院2004年出台的深化粮食流通体制改革意见中,提出“可以抵扣农业税,可以直接发放到农户手中”等发放方法,我们认为这主要是由于一些原直补试点省份执行的是抵扣农业税的办法,国家不得不有可以抵扣的政策允许。但是,现在我国农村政治经济环境处于一种特殊时期,出于社会稳定、保证粮食安全考虑,我们认为粮食直补资金发放必须与其他税费征缴分开。其原因有:一是让老百姓能有钱去踏踏实实种粮食,因为对农民来说,补贴直接兑现与抵扣两者感觉是大不一样的,农民讲的是眼见为实,到手算数;二是发挥出直补资金的政策效应,如果与税费、集资抵扣,老百姓



没办法将这部分资金用到粮食种植方面,通过抵扣,直补资金成了地方政府解决农业税征收和清欠的来源渠道,政策发挥不出引导粮食生产的作用;三是从粮食播种时间和农业税征收时间上讲,也存在较大的时间差,国务院要求在春播前将粮食补贴发放到户,而农业税的征收往往是在粮食收购期间,存在较大的时间差,同时,由于农业税减免是普惠制,粮食补贴只是部分人受益,混在一起容易引发不必要的矛盾,因此,我们建议实行直接发放方式,让老百姓切实认识到国家财政资金的目的。

(6)严格补贴过程,加强资金管理,保证补贴资金能够真正落实到农民手中。如果按实际面积补贴实行粮食直补,就必须逐年对粮食种植面积进行核实,必须本着公开、公平的原则,进行阳光操作,对粮食种植面积实行公示,经核实后,将补贴计算到户,并编制好补贴清单和到户的直补卡或补贴通知书;设立省、市、县三级补贴专户,补贴资金逐级分解后打入乡镇财政所或基层信用社,农民凭直补卡或补贴通知书,兑现支取补贴资金,严禁集体代领。在资金操作过程中,应由财政所、农发行、基层信用社签订三方监管协议。在实际兑付过程中,建议设立流动兑付点,到村发放补贴。

17. 组织农民参加保险应遵循什么原则?

答:1992年,国务院办公厅《关于进一步做好农民承担费用和劳务监督管理工作的通知》中规定,组织农民参加保险,应当遵循自愿、适度的原则,不得强制或变相强制农民参加保险,不得摊派,不得在农民交售农副产品和发放预付定金时强行扣款。



18. 如何建立对粮农进行直接补贴的机制和制度？

答：为确保各地在实施对种粮农民直接补贴的政策时，能采取相对科学合理的直接补贴方式，须建立以下机制和制度：

(1) 国家应进一步加大对粮食主产区的扶持力度，在粮食风险基金中增加中央补贴资金，进而为粮食主产区提供更大的直接补贴政策作用空间，以更有效地保证粮食供需平衡和粮食安全的国家政策目标。

(2) 国家应建立粮食预警系统，跟踪和预测粮食产量的波动，进而调整对粮农直接补贴的规模和水平。

(3) 建立对种粮农民直接补贴政策实施效果的评价指标体系，用以评价各级政府的直接补贴工作。

(4) 将对粮农直接补贴政策落实情况 and 实际效果作为各级政府政绩考核的一项重要指标。

(5) 对违反国家对粮农直接补贴政策的责任人，要追究其行政责任，乃至刑事责任。

19. 国内对种粮农民直接补贴的类型有哪些？

答：从广义上讲，直接补贴包括直接补贴的粮食品种和区域范围、市县补贴资金总额的计算方法、种粮农户补贴额的计算方法、补贴资金的兑付方式。关于粮食品种和区域范围的选择，各省区基本上都是对主产的粮食品种和主产区进行直接补贴。各省区对市县补贴额的计算方法大致可分为以下6种类型：

(1) 按国有粮食购销企业的粮食收购量，按价差直接补贴。

(2) 按农民实际种粮面积，核定粮食直接补贴。



- (3)按耕地面积计算粮食直补额。
- (4)按农业税计税面积计算粮食直补额。
- (5)按农业税计税总产量计算粮食直补额。
- (6)按粮食商品量确定补贴数额,各省区对市县享受直接补额的计算。

以上六种方法都有使用者,有的省份也将其中几种方法综合使用。以上六种补贴方式中,第二、第四和第五种直接补贴方式也用于对种粮农户补贴金额的计算。有些省份采用其中的某种方式,有些则是其中两三种方式的综合。

20. 国家向农民集资的政策规定是什么?

答:国务院《农民承担费用和劳务管理条例》规定,向农民集资项目的设置和范围的确定须经省、自治区、直辖市以上人民政府计划主管部门会同财政部门、农民负担监督管理部门批准,重要项目须经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准。

集资单位不得擅自设立集资项目或扩大集资规模,必须严格按照规定的程序报批。同时,要加强财务管理,要将资金使用情况 and 收支决算情况报同级财政部门备案,并以适当的方式向参加集资的单位公布,接受财政、审计和农民负担监督管理部门的监督。

为了严格控制向农民集资,减轻农民负担,1996年,中共中央、国务院《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》规定:“严禁在农村搞法律法规规定以外任何形式的集资活动。今后,各地区、各部门均不得出台任何面向农村的集资项目。”中央还规定,政府及部门组织兴办的道路、电力、通讯、广播电视等建设项目,不得向农民集资。



21. 面向农村的经营性服务收费有哪些规定？

答：面向农村的经营性服务收费，是指依法取得经营资格的法人、其他组织或个人，以赢利为目的，利用其场所、设施、技术、信息、知识、劳务等，向农民提供单独项目或者综合项目服务的收费。

面向农村的经营性服务收费实行分级管理。重要的服务收费由省级管理，如广播电视村村通建设费，农用三轮汽车、低速货车及摩托车安全技术检验费，农村高中毕业班晚自习费，农村保险代理人资格考试收费等；其他的涉农经营性服务收费由各级人民政府价格主管部门按照各自权限负责审定和批准。

对国家和省认为重要的经营性服务收费，价格主管部门依据国家有关规定实行《经营性收费许可证》管理制度。

经营者必须在经营服务场所公布经营性服务收费标准，不公布的农民有权拒付。



五 扶贫开发政策

1. 中国现行的农村贫困标准是什么？

答：自改革开放以来，随着经济发展水平的不断提高，中国的农村贫困标准也在逐步提高。从 1978 年到 2005 年，中国的农村贫困标准从 100 元提高到 683 元，增加了 5.83 倍。在这期间，农村贫困标准相当于全国农村居民人均纯收入的比重，从 1978 年的 74.9% 下降到 2005 年的 21.0%。中国现行的农村贫困标准是国家统计局农调总队在 1986 年对全国 6.7 万户农村居民收支调查资料进行计算后得出的。主要是采用以基本生存需求为核心的生存绝对贫困概念作为计算农村贫困标准的基础。基本生存需求包括两个部分：一部分是满足最低营养标准(2 100 大卡)的基本食物需求；另一部分是最低限度的衣着、住房、交通、医疗及其他社会服务的非食品消费需求。前者为食物贫困线，后者为非食物贫困线，两者之和就是贫困标准(国家统计局农调总队，2000 年)。经测算，1985 年中国农村贫困标准为 206 元。之后，根据物价指数变动逐年调整，1990 年为 300 元，2000 年为 625 元，2004 年为 668 元，2005 年为 683 元。到 2007 年年底低收入标准调整为 1 067 元，低收入



入人口减少到 2 841 万人。2008 年起实施的人均纯收入 1 196 元的新扶贫标准是在 2007 年 1 067 元低收入标准的基础上,根据 2008 年度物价指数作出的最新调整,并取消了将农村绝对贫困人口和低收入人口区别对待的政策原先对绝对贫困人口实行的扶持政策低收入人口也全部享受。据统计,按照新标准我国扶贫 4 007 万人,扩大近 1.6 倍扶贫对象增加约 2 528 万人。

2. 为什么要实行新的扶贫标准对农村低收入人口全面实施扶贫政策?

答:十七届三中全会《决定》进一步明确了新阶段扶贫开发的政策措施和工作重点,明确提出:实行新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,把尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务。这充分反映了我国经济社会发展的客观要求,完全符合现阶段农村扶贫开发工作实际。

(1) 要提高扶贫标准。逐步提高扶贫标准,是党的十七大提出的明确要求。我国现有的贫困标准是采用世界银行推荐的恩格尔系数法测定的。这个标准是 1986 年提出的,当时为 206 元,相当于当年农村居民人均纯收入 424 元的近 1/2。此后,根据物价指数调整,2006 年提高到 693 元,相当于当年农村居民人均纯收入的 1/5。这个标准低于每人每天 1 美元,仅能满足最低食物需求。随着我国经济实力的不断增强和全国人民生活水平的大幅提高,农村贫困标准偏低的问题日益突出。《决定》综合考虑国情与国力、需要与可能,明确提出实行新的扶贫标准。新的扶贫标准有关部门正在研究制定中,相信这个标准将充分体现我国的经济实力和发展水平,不仅会考虑满足基本食物需求,而且会考虑教育、医疗、交通等方面的



因素。

(2)要扩大扶贫政策的覆盖范围。长期以来,农村开发式扶贫一直把没有解决温饱问题的农村贫困人口作为主要扶持对象。这对集中使用扶贫资金、提高扶贫成效是完全必要的。但随着这部分人口的逐步减少,特别是国家经济实力的增强,有必要适当拓宽农村开发式扶贫的扶持对象。按照《决定》要求,今后要在继续把农村低保对象中有劳动能力的人口作为开发式扶贫对象的同时,将刚刚越过温饱线、基础还很不稳固的农村低收入人口纳入农村开发式扶贫的扶持范围。根据这一要求,我国农村扶贫开发政策的覆盖人口将大大增加,将有更多的农村生活困难人口得到支持和帮助,享受社会主义大家庭的温暖。

(3)要把工作重点转到帮助贫困人口和低收入人口提高能力上来。自1986年中央实行开发式扶贫方针以来,农村扶贫开发工作始终以解决贫困人口温饱问题为主要目标,并提出到2010年全面解决农村贫困人口温饱问题。在全国农村实行低保制度后,这一目标可望提前实现。因此,需要适当调整农村开发式扶贫的目标,即由以解决农村贫困人口温饱问题为主,转向以巩固温饱成果、提高包括贫困人口在内的农村低收入人口的经济社会发展水平为主。

3. 扶贫开发的基本方针是什么?

答:(1)坚持开发式扶贫方针。以经济建设为中心,引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下,以市场为导向,调整经济结构,开发当地资源,发展商品生产,改善生产条件,走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力,提高贫困农民自我积累、自我发展的能力。这是贫困地区



脱贫致富的根本出路,也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针。

(2)坚持综合开发、全面发展。把扶贫开发纳入国民经济和社会发展计划,要加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设。重视科技、教育、卫生、文化事业的发展,改善社区环境,提高生活质量,促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。

(3)坚持可持续发展。扶贫开发必须与资源保护、生态建设相结合,必须与计划生育相结合,控制贫困地区人口的过快增长,实现资源、人口和环境的良性循环,以及最高贫困地区可持续发展的能力。

(4)坚持自力更生、艰苦奋斗。充分发挥贫困地区广大干部群众的积极性、创造性,自强不息,不等不靠,苦干实干,主要依靠自身的力量改变贫困落后面貌。

(5)坚持政府主导、全社会共同参与。各级党委和政府要适应发展社会主义市场经济的要求,加强对扶贫开发工作的领导,不断加大工作和投入力度。同时,要发挥社会主义的政治优势,积极动员和组织社会各界,通过多种形式,支持贫困地区的开发建设。

4. 2008 年全国农民人均收入是多少?

答:2008 年的农民人均纯收入达到了 4 761 元,2007 年是 4 140 元,2008 年比 2007 年的农民人均纯收入增加了 621 元,这在我们国家历史上,是一年农民收入增长的绝对额增加最多的一年。2007 年的农民人均纯收入比 2006 年增加了 553 元。农民人均纯收入的名义增长率,就是不扣除物价指数,都达到了 15%,扣除物价指数达到了 8%。总体来说,农民的收入水平达到了一个新的历史高度。



5. 什么是扶贫资金?

答:扶贫资金是用于扶贫开发的各种资金。从资金来源可分为国扶资金、省扶资金、地县扶资金等。从资金拨付的渠道可分为财政拨款、银行贷款和民政扶持资金等。从资金的性质可分为支援经济不发达地区发展资金(简称发展资金)、专项资金(如两西资金等)、财政资金(主要指省、地县财政拨出的扶贫资金)、合作资金、老少边穷地区贷款,县办企业专项贷款、省农业贷款等。

为了管好用好扶贫资金,无论来自哪个渠道的资金,都要按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、性质不变、相对集中、配套使用、确保效益、各记其功”的原则使用。在具体管理使用上,扶贫资金要按使用效益分配,按项目管理打破按人口平分,吃大锅饭的做法,哪个县项目选得准、资金管得好、经济效益高,就多给资金;反之则少给资金。扶贫资金要专款专用,坚决杜绝把扶贫资金挪作他用的现象。

6. 当前我国农村出现的新的致贫因素有哪些?

答:在传统意识中,一般将农村贫困归咎于个人能力、资源禀赋等原因。当前,随着改革的逐步深入,又出现了一些新的致贫因素。

(1)环境破坏型贫困。自然灾害和环境污染是农村人口绝对贫困和返贫的根本原因,而且越是贫困的地区,受灾和受污染的情况越为严重,形成恶性循环。目前,我国贫困人口主要分布在自然条件相当恶劣、交通极为不便、自然灾害频发的偏远地区。由于农业对气候的依赖性较强,干旱、洪涝、冰雹、霜冻、飓风、泥石流都可能造成庄稼减产、颗粒无收,甚至毁灭



村庄。而且,随着城市污染物向农村的扩散以及乡镇企业“三废”的排放,农村环境污染更加严重,这也急剧增加了农民的医疗支出和生活支出。

(2)教育消费型贫困。随着教育产业化的加速推进,学费日益昂贵,成为多数农民的沉重负担。尽管我国已经基本普及九年制义务教育,但所谓义务教育的收费也日渐增长。2001年全国普通院校每年学费平均高达5 000元,是农村人均纯收入的2.11倍。再加上飞涨的住宿费、书费、生活费等,大学生年均花费至少7 000元。可以说,一个大学生就能导致一个中等收入的农村家庭陷入贫困状态。正因为如此,相当一些农民子弟在日益抬高的教育门槛前止步,农村辍学现象日益严重。

(3)人才流失型贫困。广大农村地区,尤其是贫困山区,由于自然条件恶劣,投入产出不高,形成了人才低谷,难以留住高层次人才。据统计,2001年全国农业领域的技术人员有76.8万人,仅占全国总量的2.5%,而且多数居住在城镇。农村自己培养的人力资源流失也十分严重。多数青壮年和有一技之长的劳动力,纷纷摆脱土地的束缚到城市打工,每年全国仅跨省域打工的农村劳动力就达9 000万人。从农村出来的学生,尤其是大学生和研究生,毕业后绝大多数也在城市就业。素质最高的人员大都出走了,广大农村的发展缺乏致富带头人。

(4)疾病型贫困。由于医疗费用的剧增,农村因贫致病、因病返贫的现象日益突出。根据对广东贫困农民的调查,贫困人口一般呈现两多一缺的现象,即人口数量多、病号多,患病者缺医少药,有19.5%的贫困家庭有人长期患重病。20世纪90年代末,曾覆盖全国90%以上的农村合作医疗仅剩6.6%,87.4%的农民没有医疗保障,使得65%的农村患者因经济困



难应住院而未住院,33%的患者应就诊而未就诊。一旦得了重病,整个家庭甚至家族将面临沉重的经济压力。据调查,我国农村每年因常见疾病和重大疾病造成的经济损失已高达400多亿元,农村贫困人口中50%左右为因病致穷或因病返贫。

(5)信息匮乏型贫困。在知识经济时代,知识和信息日益成为财富和竞争力的源泉和标志。但农村贫困人口往往获取、吸收、交流知识的能力缺乏,处于信息边缘状态,难以及时把握市场经济带来的发展机遇。在选择农作物品种、种植方法以及调整产品结构等各个环节具有盲目性,往往出现一窝蜂现象,导致农产品价格大起大落。在销售方面,由于缺乏有效的市场信息指导,参与流通的组织化程度低,流通渠道少,即使获得了好收成,也难以实现产品价值,导致丰产不丰收。另外,农村相对闭塞,信息渠道窄,很多农民尚未意识到信息中蕴藏的巨大财富。例如,我国加入WTO后,大多数农民对其中机遇和挑战一无所知,了解农业经济信息的渠道主要是道听途说,缺乏主动挖掘信息的能力和意识,在信息社会的竞争中处于绝对劣势。

(6)政策偏向型贫困。改革开放给我国农民的生产和生活带来巨大变化,大批农民解决了温饱问题,还有不少农民生活已经达到小康和比较富裕的水平。但在整个改革进程中,利益的天平一直是向城市倾斜的。例如,在许多地方,城市改扩建和道路、机场、水利、矿山等建设,尤其是开发区建设占用了大量土地,但农民及村集体最终只得到微不足道的补偿;农村土地的集中使用使农民失去了生活的最后屏障,却享受不到城市居民的最低收入保障等政策;农村与城市收入相差巨大,却承担着相同的大学教育学费,等等。



7. 如何根治农村的新致贫因素?

答:(1)推进城乡一体化进程,强化城乡协调发展。一是迅速提升城市化水平;二是增加对农村的有效投入;三是逐渐淡化政策上的城市偏向;四是建立和谐的城乡关系,充分发挥城市的辐射和带动作用,通过产业转移、基础设施共建、制度改革等带动周围乡村发展,通过促进城乡经济、文化、生态的相互渗透,形成城乡经济共同体,最终实现共同繁荣。

(2)加快农村产业多元化步伐,培育复合经济增长点。要适应市场多元需求,培育多元农村产业,形成更多的农村经济增长点。一是加快农业产业化步伐;二是转变和提升农业内部结构,农村地区尤其是贫困地区要适应市场需求,因地制宜地发展特色农业、绿色农业、休闲农业等;三是加快农村非农产业的发展,抓住当前城市“退二进三”、“腾笼换业”的机遇,促进乡镇企业产业结构、空间布局结构的优化,实现二次腾飞。同时,要根据农村生活和农业发展的实际需要,大力发展信息、技术、销售等农村服务业,提高农民在本地的消费水平。

(3)推进农民现代化,提高脱贫致富能力。由于自然和历史原因,贫困地区人口素质一般较低。提高人口素质,推进农民由传统人向现代人的转变,是实现脱贫致富的治本之举。提高人口素质,主要体现在以下三个方面:一是提高精神素质,调查表明,贫困人口大都有保守、求稳和依赖心理,信奉成事在天,害怕市场风险,习惯于国家给钱给物;二是提高文化素质,要加强贫困地区培训力度,提高科技素质,通过科技和人力资源开发,促进自然资源开发,开拓致富门路;三是提高身体素质,恢复农村合作医疗制度,形成集预防、医疗、保健于一体的县、乡、村三级卫生服务网络,发挥其在农村防病、方便农民就



医等方面的重要作用。

(4)实现社会保障全面化,增强农村防御风险的能力。社会保障具有防止非贫困的农民沦为贫困和帮助贫困农民摆脱贫困的双重功能。作为社会主义市场经济的重要组成部分,它是贫困人口的大安全网。因此,一是要建立农村基本社会保险体系,其当务之急是通过政府、社会(如非政府组织)等各方力量,在广大贫困地区建立起医疗保险和社会养老保险,在部分地区推行最低收入保障制度;二是要强化社会救济,对于国家来说,社会救济是一种应尽的责任,而不是自上而下的恩赐,为此,要转变“重保险、轻救济”的观念,借鉴美国、德国、法国等国家的经验,继续加强社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助,促进社会保障体系的完善。

8. 新时期我国农村扶贫开发战略应作怎样的调整?

答:(1)低保与扶贫应由割裂走向融合。长期以来,无论在理论研究上还是在实际工作中,我国都存在着一种将社会保障与扶贫割裂开来的倾向,把社会保障与扶贫看成是互不相干的两种制度安排。事实上,社会保障与扶贫是不能分割的。开发式扶贫并不排斥社会低保和救助制度,只有实现开发式扶贫与社会保障式扶贫双管齐下,才能真正实现消除贫困的目标。这就需要对现有的低保资源与扶贫资源进行整合。

(2)城乡扶贫应由二元化走向一体化。在扶贫政策上,我国从来没有制定或实行过全社会统一的贫困扶助救济政策,而是延续了传统的城乡二元结构的思路,即在城市是加快社会保障制度的改革和完善,在农村则只是延续以往的“反贫困”政策。而且城乡反贫困政策差别很大,甚至连贫困的界定标准也存在很大差别。我国目前还没有统一的城市贫困标准,也没有



一个官方的贫困规模数据。当前针对城镇贫困人口的开发式扶贫工作显得相对薄弱,而导致贫困的原因进一步呈现出多元化、复杂化等特点,如城市化过程中失地农民的贫困、农村贫困“流入”城市并与城市贫困交织在一起等。这都要求我们尽快建立一个涵盖城乡的一体化扶贫体系。城镇和农村都需要进行开发式扶贫,扶持的对象主要是有劳动能力但仍然比较贫困的人。

(3) 扶贫重心应由绝对贫困走向相对贫困,更加注重缩小贫富差距。长期以来,中国农村扶贫针对的主要是绝对贫困人口,也就是没有解决温饱的人口,而伴随着绝对贫困人口数量的不断下降,庞大的低收入人口的存在和收入差距不断拉大的问题日益凸显。据有关研究,个人之间收入分配关系的恶化,是导致近年来城乡贫困现象的重要宏观因素。因此,我国政府必须不失时机地调整扶贫战略,充分发挥政府调节收入再分配的功能,加强农村社会保障制度建设,力求在缩小城乡收入分配差距、区域间与区域内发展差距(主要是贫困片区、贫困县与东部地区及其他发展较快地区之间和县内不同乡、村的发展差距)等方面有所作为。

(4) 扶贫对象应由贫困地区转向贫困人口。从20世纪80年代中期至今,包括“八七扶贫攻坚计划”在内,我国的扶贫资源主要用于老、少、边、穷地区,18片大的贫困地区,592个国家贫困县以及近几年来试行整村推进的参与式扶贫计划的部分地区。也就是说,中国的扶贫开发一直是以区域为对象而不是直接针对贫困人口的,而且,传统的开发式扶贫也存在一定的局限性,比如未能覆盖全部贫困人口等,加上贫困人口占农村人口的比重已经很低以及我国新的历史阶段贫困呈现出分散化、多元化、复杂化等新特点,因此,下一步的扶贫对象应该更



加具体,锁定到户到人,从而实现反贫困瞄准目标由贫困区域转向具体的贫困人群,扶贫方式由以面为主、点面结合转向点面结合、以点为主。

(5)应由注重解决生存贫困与生活贫困转向注重解决权利贫困、能力贫困以及代际贫困。贫困必须被视为是对基本能力的剥夺,而不仅仅是收入低下。年老、疾病、地理位置差、社会歧视、人力资本不足等“能力剥夺”,是造成绝对贫困的主要原因,而“能力剥夺(或者说是真正的贫困)的影响比收入低下的影响更重要”(阿马蒂亚·森语)。在我国,贫困人口面临的能力剥夺或权利剥夺现象大量存在。比如,贫困地区人力资源不足的现象十分突出,人力资源不能适应就业的需要。根据1998年对农村住户的调查,贫困农户的劳动力文盲率高达22.1%,比非贫困人口高出13.2%,而劳动力的文化程度小学以下的比重,贫困农户为31.3%,非贫困农户为16.4%。尤其令人担忧的是,该调查还显示,贫困农户儿童入学率要明显低于非贫困农户,12~14岁儿童在校率前者比后者低8.2%,15~17岁儿童在校率前者比后者低10.4%。如不采取果断措施予以补救,这种能力或权利剥夺极易传递给下一代,使他们因为起点或机会不公平而输在“起跑线”上,成为新生的贫困人口。

9. 什么是粮食最低收购价政策?

答:我国粮食收购价格一般情况下由市场供求决定,国家在充分发挥市场机制作用的基础上实行宏观调控。为保护农民利益、保障粮食市场供应,必要时由国务院决定对短缺的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价格。当市场粮价低于国家确定的最低收购价时,国家委托符合一定资质条件的粮



食企业,按国家确定的最低收购价收购农民的粮食。

10. 如何做到放开粮食收购和价格,健全粮食市场体系?

答:(1)积极稳妥地放开粮食主产区的粮食收购市场和粮食收购价格,继续发挥国有粮食购销企业主渠道作用,发展和规范多种市场主体从事粮食收购和经营活动。

(2)转换粮食价格形成机制。一般情况下,粮食收购价格由市场供求形成,国家在充分发挥市场机制的基础上实行宏观调控。要充分发挥价格的导向作用,当粮食供求发生重大变化时,为保证市场供应、保护农民利益,必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种,在粮食主产区实行最低收购价格。

(3)建立统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系,继续办好农村集市贸易。加强粮食批发市场建设,提升市场服务功能,引导企业入市交易。稳步发展粮食期货市场,规范粮食期货交易行为。取消粮食运输凭证制度和粮食准运制度,严禁各种形式的粮食区域封锁,形成公平竞争。规范有序的、全国统一的粮食市场。

11. 中国扶贫基金会的宗旨和业务范围是什么?

答:(1)宗旨。扶持贫困社区和人口改善生产、生活和健康条件并提高其素质和能力,实现脱贫致富和持续发展。

(2)业务范围。接受资金、物资捐赠及技术援助;开展各种扶贫济困活动,通过各种渠道募集扶贫资金和物资;资助中国贫困社区进行必要的教育、卫生、环境和文化建设;扶持贫困家庭和人口改善生产生活条件,促进其素质和能力提高;促进中国贫困地区与经济发达地区及海外的联系、交流与培训;为关心支持中国扶贫事业的组织、企业和个人的扶贫济困公益活



动提供咨询、代管和服务；按有关规定设立账户，独立核算，对基金的募集和使用进行管理。

12. 什么是财政扶贫资金？它的使用对象是什么？

答：财政扶贫资金是指国家为改善贫困地区生产和生活条件，提高贫困人口生活质量和综合素质，支持贫困地区发展经济和社会事业而设立的财政专项资金。财政扶贫资金包括：财政扶贫资金、以工代赈资金、老区发展资金、少数民族资金和项目管理费。

财政扶贫资金使用对象：财政扶贫资金的使用对象主要是全省 29 个扶贫开发工作重点县市、100 个扶贫开发重点乡镇和 1 000 个扶贫开发工作重点村。老区发展资金的使用对象主要是全省 303 个重点老区乡镇。

财政扶贫资金的治理涉及财政扶贫资金的投入、管理、分配、拨付和使用等各个方面，财政扶贫资金只有在这几个方面都做到科学、合理、公平和公正，才能有效地提高其扶贫效率。

13. 财政扶贫资金的来源是什么？

答：（1）财政扶贫资金的来源包括中央财政安排的资金和地方配套资金。

（2）地方政府应按不低于中央财政安排资金额度 30% 的比例落实配套资金；地方配套资金包括财政和部门的配套资金。

（3）地方财政应落实的配套资金由地方各级财政部门共同负担，负担比例由省人民政府确定，对市、县财政部门确实无力配套的，省级财政必须全部负担。地方各级财政应负担的部分，必须在年初预算中足额安排。



(4) 配套资金不能虚列预算,不能多头配套。对中央财政第四季度追加的资金,地方各级政府可视财力情况安排配套。

14. 财政扶贫资金的使用范围是什么?

答:(1) 以工代赈资金,主要用于贫困地区基础设施建设,改善群众生产、生活条件和生态环境,重点修县、乡、村道路(含桥、涵),建设基本农田,兴建小型、微型农田水利,解决人畜饮水及开展小流域综合治理(含造林、种果、畜牧草场建设)等;适用于异地扶贫开发中的移民村基础设施建设。

(2) 新增财政扶贫资金和发展资金,重点用于发展种植业、养殖业、科技扶贫(优良品种的引进、先进实用技术的推广及培训等);适用于修建乡村道路、桥梁,建设基本农田(含畜牧草场、果林地),兴建农田水利,解决人畜饮水问题,发展农村基础教育、医疗卫生、文化、广播、电视事业。

15. 中央财政扶贫资金的禁用范围有哪些?

答:(1) 行政事业机构开支和人员经费。

- (2) 各种资金、津贴和福利补助。
- (3) 弥补企业亏损。
- (4) 修建楼、堂、馆、所及住宅。
- (5) 各部门的经济实体。
- (6) 弥补预算支出缺口和偿还债务。
- (7) 大中型基建项目。
- (8) 交通工具及通信设备(汽车、手机等)。
- (9) 小额信贷及其他形式的有偿使用。
- (10) 城市基础设施建设和城市扶贫。



16. 什么是康复扶贫贷款?

答:康复扶贫贷款是国家为解决农村贫困残疾人温饱而安排的专项信贷资金,只能用于扶持农村残疾人贫困户从事有助于直接解决温饱的种植业、养殖业、手工业和家庭副业,主要以“小额信贷”的方式直接扶持到残疾人贫困户。1992年国家开始设立康复扶贫贷款,与此同时,地方按照有关规定也从各种渠道筹集了一定数量的配套资金,专项用于残疾人扶贫。

每年中国农业银行会同中国残疾人联合会根据各地上报的康复扶贫贷款申请计划进行审核,平衡后,制定分配计划,由中国农业银行将分配计划逐级下达。中央制定分配计划的基本依据是:各省、自治区、直辖市本年度贫困残疾人数量和贫困程度、贷款使用效益、地方配套资金落实情况等。康复扶贫贷款分配计划对省、自治区、直辖市分行一年一定,不搞基数化。

17. 康复扶贫贷款的承贷主体和贷款方式有哪些?

答:康复扶贫贷款的承贷主体有两个,均需经县级残联确认。一是在县级残联登记造册、建档立卡的贫困残疾人;二是列入本县残疾人扶贫贷款使用计划的扶贫经济实体。

康复扶贫贷款的贷款方式主要有两种:一是信用贷款;二是担保贷款。对直接扶持到残疾人贫困户的小额贷款,采取信用贷款方式;对扶贫经济实体承贷承还的贷款,采用担保贷款方式。

18. 康复扶贫贷款的年利率是多少?贴息办法是什么?

答:康复扶贫贷款执行国家扶贫贷款优惠利率。接受康复扶贫贷款的借款户承担年利率3%,农业银行按贷款实际发放



到位之日起计息,实行按季度收息。

康复扶贫贷款执行利率与商业银行同期同档次正常贷款基准利率之间的差额由中央财政予以补贴。财政贴息期限与贷款期限一致,贷款几年,贴息几年。

19. 当前我国存在的粮食问题有哪些?

答:(1)从我国粮食供求总量来看,当年粮食产需基本平衡,粮食生产稳定发展的基础还须进一步加强。在国家支农惠农政策作用下,2007年我国粮食生产连续4年丰收,总产量达到5 015亿千克。粮食消费平稳增长,当年产需基本平衡。国家粮食库存充裕,粮食供应是完全有保证的。从国内食用植物油供需看,由于消费持续快速增长、产需缺口逐年扩大、对外依存度不断提高的状况在短时间内难以改变,保证食用植物油市场供应和价格基本稳定面临很大压力。从长远看,耕地减少、淡水资源短缺的矛盾越来越突出,粮食播种面积继续扩大的余地越来越小,单产水平继续稳步提高的难度加大,粮食生产稳定发展的基础还须进一步加强,保持粮食供需长期基本平衡的任务非常艰巨。

(2)从粮食品种和区域结构来看,粮食品种的结构性矛盾仍然比较突出,粮食薄弱地区的产需缺口有扩大趋势。在品种结构上,小麦由前几年产不足须转变为产略大于需;稻谷由前几年的产不足需转变为产需基本平衡;玉米工业消费增长较快,将由以往供需平衡有余逐步向基本平衡转变;大豆产需缺口扩大,需要通过进口来解决。粮食库存品种结构与消费需求结构不完全适应,需要进一步改善。在区域布局上,我国粮食生产继续向优势区域集中,13个主产区粮食产大于需,余粮较多;7个主销区粮食产不足需,粮食自给率下降,缺口较大;11



个产销平衡区粮食缺口有所扩大。近几年临时存储小麦、稻谷库存增加较多,增强了粮食宏观调控的物质基础,但库存大多集中在主产区,主销区库存比较薄弱,国家粮食库存的地区布局需要进一步优化。

(3)从国际粮食供求形势和价格走势看,全球粮食供需形势复杂多变,国际市场粮价扑朔迷离。同时,由于欧佩克石油限产和世界主要粮食生产国粮食减产、生物质燃料生产快速增长对粮食需求增加,国际市场粮食供求趋紧。在美元贬值、石油价格大幅上涨、粮食生产成本增加和国际投机资金炒作等因素的共同影响下,国际市场粮价居高不下。未来世界经济增长可能放缓,国际金融市场波动加大,国际贸易保护主义加剧,国际石油、粮食等重要初级产品价格受多方面影响,走势难以预测。随着国内粮食市场与国际市场接轨的程度加深,国际市场对国内粮食供求和市场的影响越来越大,保持国内粮食市场和价格基本稳定的难度加大,需要我们在粮食安全问题上始终保持清醒头脑,切实增强大局意识和忧患意识,正确把握调控目标和时机,科学运用调控方式和手段,增强粮食宏观调控的科学性、预见性和有效性,努力提高调控能力和水平。

20. 如何确保国家粮食安全?

答:(1)促进粮食生产稳定发展,增强粮食宏观调控的物质基础。按照统筹城乡发展的要求,立足国内发展粮食生产,深入推进农业结构战略性调整,切实加大对“三农”的投入力度,落实各项强农惠农政策,加强农业基础设施建设,积极发展现代农业,促进粮油生产稳定发展,夯实保障国家粮食安全的物质基础。千方百计引导和鼓励农民扩大粮食种植面积,优化品种结构,提高单产水平,保障粮食供求总量平衡、结构平衡和



质量安全。按照适合国情、着眼长远、逐步增加、健全机制的原则,坚持和完善粮食支持保护和补贴制度,加大对保护和提高粮食综合生产能力的补贴力度,认真落实好国务院扶持农业和粮食生产的十项措施。根据保障粮食供给和调动农民种粮积极性的需要,统筹研究粮食补贴政策。根据粮食产销格局的变化,进一步完善粮食风险基金政策,加大对粮食主产区的扶持力度,完善产粮大县奖励政策。落实粮食省长负责制,稳定主销区和产销平衡区的粮食自给水平。充分发挥区域优势,重点扶持东北地区大豆、华北黄淮海地区花生和长江流域地区油菜籽生产,加强油料品种研发,促进油料生产高产、优质、高效。

(2)切实加强粮油市场调控,确保市场供应和价格基本稳定。针对粮食供求新形势,增强粮食宏观调控的预见性、及时性和有效性,严格控制工业用粮和粮食出口,保障居民口粮和饲料用粮供给。当前,要根据宏观调控需要和市场价格情况把握好销售节奏,合理安排最低收购价小麦和稻谷的销售数量,做好中央储备粮的储备和轮换工作,充分发挥吞吐调节作用。建立国家粮食安全预警系统,加强对粮油供求形势、市场价格的监测分析,建立对一定规模以上企业购进、加工、销售、库存及价格变化情况的信息监测制度,为宏观调控提供准确的信息和科学的依据。保障粮油的有效供给,稳定社会心理预期,确保货源充足、质量安全。着力健全粮食宏观调控长效机制,妥善处理政府调控与市场调节的关系,充分发挥市场配置粮食资源的基础性作用,促进粮食生产与流通协调发展,实现国内粮食市场与国际粮食资源的有机结合,逐步形成“远近结合、综合配套、反应灵敏、运转高效、调控及时、保障有力”的粮食宏观调控体系。

(3)健全粮食储备体系和轮换机制,科学调节供求总量和



结构。按照既搞好即时调控又注重预先防范的要求,加强粮食储备体系建设,完善吞吐调节机制,科学调节供求总量和结构。当前,储备粮轮换要以保证市场供应、稳定市场粮价、优化品种结构和区域布局为主要目标。准确分析市场价格走势,注意把握好轮换节奏,避免集中轮换推动粮价上涨。继续加强中央、地方储备粮行政管理,完善储备粮轮换机制,推进储备粮轮换通过规范的粮食批发市场公开进行,加强对储备粮轮换计划执行情况跟踪检查。各地特别是主销区和库存薄弱地区要进一步加强与主产区的粮食产销衔接,改善库存结构,并根据市场需求及粮食应急需要,落实成品粮油应急库存。适当增加成品粮油应急储备数量,保证市场供应不脱销、不断档。2007年我国局部地区受灾严重,粮食减产幅度较大,2008年南方地区又遇到雨雪冰冻灾害。要积极组织粮源,增强地方政府调控粮食市场的物质基础和应对市场异常波动的能力,进一步完善粮食应急加工、储运、供应网络系统,细化和完善地方储备粮应急动用预案,健全应急机制,增强应急保障能力,做到需要时有粮可用、有粮可调、有粮可供。

(4)认真落实国家粮食购销政策,切实保护种粮农民利益,调动农民生产的积极性。认真落实国家粮食最低收购价政策和粮食收购质量标准。指导国有及国有控股粮食企业积极入市收购,积极发挥国有粮食企业收购主渠道作用,切实保护种粮农民生产的积极性。指导和督促企业坚持以质论价,优质优价,不准压级压价,损害农民利益。搞好信息服务,引导农民建立合理的价格预期,指导企业把握好收购节奏,防止盲目跟风抬价收购。加大监管力度,切实做好最低收购价粮食竞价销售和移库的出库工作,保证粮食销售和移库工作进行顺利。继续发挥多渠道收购作用,引导和鼓励各类粮食经营和加工企业



积极入市收购,搞活粮食流通。

(5)着眼于粮食工作又好又快地发展,积极推进现代粮食流通产业建设。加快构建“三个体系,一个保障”,即构建粮食宏观调控体系、现代粮食市场体系、粮食产业化体系和粮食流通行政执法监督保障体系。强化调控手段,提高调控效率,充分发挥粮食流通对生产的引导作用,增强粮食安全保障能力,促进粮食工作又好又快地发展。一要加强粮食市场体系和物流体系建设。建设国家粮食交易中心,逐步完善以国家粮食交易中心为支撑、统一远程交易网络为平台、规范运行机制为核心的全国粮食竞价交易系统。同时,进一步推动粮食现代物流体系发展,提高粮食流通效率。二要加强粮食产业化体系建设。在深化粮食流通体制改革过程中,着力推进国有粮食企业兼并重组、改革改制、做大做强,继续发挥好主渠道作用,同时积极培育和发展农民粮食经济合作组织等粮食市场主体,发挥粮食行业协会等各类中介组织的作用,构建新型粮食购销服务网络。大力培育粮食产业化龙头企业,积极发展企业与农民的利益共同体。三要加强粮食流通行政执法监督保障体系建设。加强粮食市场监管,做好粮食收购特别是最低收购价政策落实情况的监督检查和对政策性粮食购销活动的监督检查,切实加强对粮食质量安全的监管,建立健全覆盖粮食收购、储存、运输环节和政策性粮食购销活动全过程的质量安全监管体系。加快粮食质量监管制度建设和队伍建设,全面提升粮食质量与卫生检验能力。



六 计划生育政策

1. 什么是计划生育？

答：计划生育是指人们有计划地生育子女、繁衍后代。它包括两方面的含义：对一个国家或一个地区来说，就是要对全国的或全地区范围内的人口发展进行有计划地调节，使人口发展同经济和社会的发展相适应；对一个家庭来说，就是要有计划地安排生育子女，以适应家庭和社会的需要。计划生育包括两个方面的内容：一是调节人口增长的速度，二是提高出生人口的质量。

实行计划生育，是我国的一项基本国策。我国《宪法》第二十五条规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”“国家指导和群众自愿相结合”是我国实行计划生育的基本原则。实行计划生育，是我国每个公民应有的义务和权利。

根据我国的情况，计划生育就是要控制人口数量，提高人口素质，晚婚、晚育、少生、优生，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。



2. 我国计划生育政策的演变历程是什么？

答：改革开放之初的几年是计划生育政策形成和完善的重要时期。1978年3月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”，计划生育第一次以法律形式载入宪法；10月，提出“一对夫妇生育子女最好一个，最多两个和生育间隔三年以上”的要求；12月，党的十一届三中全会在北京举行，拉开了改革开放的序幕。1979年6月，全国人大五届二次会议通过的《政府工作报告》第一次提出：“要制订出切实可行的办法，奖励只生育一个孩子的夫妇”；9月，经中央批准，北京大学为马寅初先生彻底平反。1980年2月，《人民日报》发表题为《一定要有计划地控制人口增长》的社论，提出到2000年把人口控制在12亿以内，是必须完成的战略任务，提倡一对夫妇只生育一个孩子，是保证实现这一任务的一项重要措施；9月，中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。至此，20世纪70年代初期提出的“一个不少，两个正好，三个多了”和“晚、稀、少”的要求，最后定位在1980年的“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。

1981年3月，第五届全国人大第十七次常委会决定设立国家计划生育委员会。当年年末，中国人口总量突破10亿。1982年2月，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》第一次明确规定了中国的人口政策，即“控制人口数量，提高人口素质”，并对生育政策作出完整、具体的表述：“要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。其具体要求是：国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生



育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子,某些群众确有实际困难要求生二胎的,经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。”

对于少数民族,也要提倡计划生育,在要求上,可以适当放宽一些,“具体规定由民族自治地方和有关省、自治区,根据当地实际情况制定,报上一级人大常委会或人民政府批准后执行”。这一指示精神成为各地制定具体生育政策的基本要求。1982年12月,第五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第二十五条规定,“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”。第四十九条规定,“夫妻双方有实行计划生育的义务”。

在实践中,1980年确立的“提倡一对夫妇只生育一个孩子”的政策要求在贯彻落实过程中遇到了困难。这是因为20世纪50年代和60年代生育高峰中出生的人,已陆续进入结婚、生育期,形成了新的出生高峰;农村实行各种形式的生产责任制后,计划生育工作遇到了许多新情况、新问题,原来的一些办法有的已不适应,有些地方出现了放任自流的现象;新《婚姻法》实行后,法定的结婚年龄比提倡晚婚的年龄提前了几个年龄组,形成了婚姻和出生“堆积”现象。面对严峻的人口增长形势,针对放任自流和急躁冒进两种错误倾向,1984年4月,中共中央及时批转了国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》,“堵大口,开小口”,实行因地制宜、分类指导的政策。此后,各地制定和完善计划生育条例都遵从这一指示精神制定具体的生育政策。2002年12月,《人口与计划生育法》颁布后,各地对计划生育条例中的生育政策的规定进行了微调,并逐步形成了现行的生育政策。



3. 我国少数民族的人口政策大致经历了几个阶段？

答：我国少数民族的人口政策大致经历了三个阶段。

(1) 20世纪50—70年代，倡导“人口兴旺”，鼓励生育的政策。这主要是因为解放前的少数民族人口发展缓慢、停滞，甚至有的民族出现人口负增长的趋势，为了少数民族的繁荣发展，为了少数民族人口有一定幅度的发展而制定此政策。

(2) 1971—1981年，探索、酝酿少数民族计划生育政策。宣传、普及妇幼卫生、节育的科学知识。这主要是根据20世纪60年代中期开始的民族人口高峰期致使一些民族地区出现不同程度的人口压力，开始探索民族人口过快增长与民族繁荣的关系，酝酿开展计划生育工作。

(3) 1982年以后，提出少数民族也要搞计划生育的政策。1982年2月《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》指出：对于少数民族，也要提倡计划生育，在具体要求上，可适当放宽一些。具体规定由民族自治地方和有关省、自治区根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。之后，有关部门又陆续出台了一些具体措施，使这项政策逐步完善。

我国的少数民族计划生育政策，通盘考虑了少数民族的政治、经济、文化、人口等方面的全面发展，必将促进各少数民族繁荣发展的进程。

4. 什么是近亲结婚？

答：所谓近亲结婚，是指直系血亲或三代以内的旁系血亲的男女进行婚配的行为。我国《新婚姻法》第六条规定，直系血亲和三代以内的旁系血亲禁止婚配。血亲是指有血缘关系



的亲属,是以具有共同祖先为特征的亲属关系。血亲分为直系血亲和旁系血亲。直系血亲是指“垂直”的血缘关系,包括父母与子女、祖父母与孙子女、外祖父母父与外孙子女等。而所谓旁系血亲是指与自己同出一源的非直系血亲,如亲兄弟姐妹、堂兄弟姐妹、表兄弟姐妹、叔、伯、姑、舅、姨三代以内有共同祖先即为“三代以内的旁系血亲”。没有血亲关系不应算作近亲结婚。

5. 近亲结婚有哪些危害?

答:近亲结婚的害处很大。大量事实和科学研究表明,近亲结婚可以增加其子女中隐性遗传病的发病率。如果夫妇中的一方有隐性致病基因,而另一方不含有这种致病基因,那么其子女一般就不会发生隐性遗传病;但是如果夫妇双方都携带有共同的隐性致病基因,其后代往往就会发生隐性遗传病。非近亲的婚配关系中,双方携带有共同的致病基因的情况少见,而近亲婚配的夫妇就不同了,他们各自携带的相同的致病基因“相遇”的机会大大增加,因而子女发生隐性遗传病的机会也就增多了。例如白化病,这种隐性遗传病在非近亲结婚者的后代中极少见,发病率仅为四万分之一,而近亲婚配者的子女发病率则为三千分之一,为非近亲的13.5倍。此外,近亲结婚也使一些多基因遗传病,如高血压病、先天性心脏病、精神分裂症、无脑儿和脊柱裂等疾病的发病率明显增高。据国外的调查,近亲婚配所生子女比非近亲婚配所生子女,在畸形和智力缺陷和20岁的死亡率等方面都要高2~3倍。根据国内的调查,遗传病发生率近亲组子女为9.9%,非近亲组仅为0.85%。



6. 收养子女应遵循哪些规定？

答：1998年11月4日，第九届全国人民代表大会常务委员会议第五次通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国收养法〉的决定》，自1999年4月1日实施。该决定对收养子女的程序作了如下规定：

第一章 总则

第一条 为保护合法的收养关系，维护收养关系当事人的权利，制定本法。

第二条 收养应当有利于被收养的未成年人的抚养、成长，保障被收养人和收养人的合法权益，遵循平等自愿的原则，并不得违背社会公德。

第三条 收养不得违背计划生育的法律、法规。

第二章 收养关系的成立

第四条 下列不满十四周岁的未成年人可以被收养：

- (一) 丧失父母的孤儿；
- (二) 查找不到生父母的弃婴和儿童；
- (三) 生父母有特殊困难无力抚养的子女。

第五条 下列公民、组织可以作送养人：

- (一) 孤儿的监护人；
- (二) 社会福利机构；
- (三) 有特殊困难无力抚养子女的生父母。

第六条 收养人应当同时具备下列条件：

- (一) 无子女；
- (二) 有抚养教育被收养人的能力；
- (三) 未患有在医学上认为不应当收养子女的疾病；
- (四) 年满三十周岁。



第七条 收养三代以内同辈旁系血亲的子女,可以不受本法第四条第三项、第五条第三项、第九条和被收养人不满十四周岁的限制。

华侨收养三代以内同辈旁系血亲的子女,还可以不受收养人无子女的限制。

第八条 收养人只能收养一名子女。

收养孤儿、残疾儿童或者社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童,可以不受收养人无子女和收养一名的限制。

第九条 无配偶的男性收养女性的,收养人与被收养人的年龄应当相差四十周岁以上。

第十条 生父母送养子女,须双方共同送养。生父母一方不明或者查找不到的可以单方送养。

有配偶者收养子女,须夫妻共同收养。

第十一条 收养人收养与送养人送养,须双方自愿。收养年满十周岁以上未成年人的,应当征得被收养人的同意。

第十二条 未成年人的父母均不具备完全民事行为能力的,该未成年人的监护人不得将其送养,但父母对该未成年人有严重危害可能的除外。

第十三条 监护人送养未成年孤儿的,须征得有抚养义务的人同意。有抚养义务的人不同意送养、监护人不愿意继续履行监护职责的,应当依照《中华人民共和国民事诉讼法通则》的规定变更监护人。

第十四条 继父或者继母经继子女的生父母同意,可以收养继子女,并可以不受本法第四条第三项、第五条第三项、第六条和被收养人不满十四周岁以及收养一名的限制。

第十五条 收养应当向县级以上人民政府民政部门登记。



收养关系自登记之日起成立。

收养查找不到生父母的弃婴和儿童的,办理登记的民政部门应当在登记前予以公告。

收养关系当事人愿意订立收养协议的,可以订立收养协议。

收养关系当事人各方或者一方要求办理收养公证的,应当办理收养公证。

第十六条 收养关系成立后,公安部门应当依照国家有关规定为被收养人办理户口登记。

第十七条 孤儿或者生父母无力抚养的子女,可以由生父母的亲属、朋友抚养。

抚养人与被抚养人的关系不适用收养关系。

第十八条 配偶一方死亡,另一方送养未成年子女的,死亡一方的父母有优先抚养的权利。

第十九条 送养人不得以送养子女为理由违反计划生育的规定再生育子女。

第二十条 严禁买卖儿童或者借收养名义买卖儿童。

第二十一条 外国人依照本法可以在中华人民共和国收养子女。

外国人在中华人民共和国收养子女,应当经其所在国主管机关依照该国法律审查同意。收养人应当提供由其所在国有权机构出具的有关收养人的年龄、婚姻、职业、财产、健康、有无受过刑事处罚等状况的证明材料,该证明材料应当经其所在国外交机关或者外交机关授权的机构认证,并经中华人民共和国驻该国使领馆认证。该收养人应当与送养人订立书面协议,亲自向省级人民政府民政部门登记。

收养关系当事人各方或者一方要求办理收养公证的,应当



到国务院司法行政部门认定的具有办理涉外公证资格的公证机构办理收养公证。

第二十二条 收养人、送养人要求保守收养秘密的,其他人应当尊重其意愿,不得泄露。

第三章 收养的效力

第二十三条 自收养关系成立之日起,养父母与养子女间的权利义务关系,适用法律关于父母子女关系的规定;养子女与养父母的近亲属间的权利义务关系,适用法律关于子女与父母的近亲属关系的规定。

养子女与生父母及其他近亲属间的权利义务关系,因收养关系的成立而消除。

第二十四条 养子女可以随养父或者养母的姓,经当事人协商一致,也可以保留原姓。

第二十五条 违反《中华人民共和国民法通则》第五十五条和本法规定的收养行为无法律效力。

收养行为被人民法院确认无效的,从行为开始时起就没有法律效力。

第四章 收养关系的解除

第二十六条 收养人在被收养人成年以前,不得解除收养关系,但收养人、送养人双方协议解除的除外,养子女年满十周岁以上的,应当征得本人同意。

收养人不履行抚养义务,有虐待、遗弃等侵害未成年养子女合法权益行为的,送养人有权要求解除养父母与养子女间的收养关系。送养人、收养人不能达成解除收养关系协议的,可以向人民法院起诉。

第二十七条 养父母与成年养子女关系恶化、无法共同生活的,可以协议解除收养关系。不能达成协议的,可以向人民



法院起诉。

第二十八条 当事人协议解除收养关系的,应当到民政部门办理解除收养关系的登记。

第二十九条 收养关系解除后,养子女与养父母及其他近亲属间的权利义务关系即行消除,与生父母及其他近亲属间的权利义务关系自行恢复,但成年养子女与生父母及其他近亲属间的权利义务关系是否恢复,可以协商确定。

第三十条 收养关系解除后,经养父母抚养的成年养子女,对缺乏劳动能力又缺乏生活来源的养父母,应当给付生活费。因养子女成年后虐待、遗弃养父母而解除收养关系的,养父母可以要求养子女补偿收养期间支出的生活费和教育费。

生父母要求解除收养关系的,养父母可以要求生父母适当补偿收养期间支出的生活费和教育费,但因养父母虐待、遗弃养子女而解除收养关系的除外。

第五章 法律责任

第三十一条 借收养名义拐卖儿童的,依法追究刑事责任。

遗弃婴儿的,由公安部门处以罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

出卖亲生子女的,由公安部门没收非法所得,并处以罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第六章 附则

第三十二条 民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会可以根据本法的原则,结合当地情况,制定变通的或者补充的规定。自治区的规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。自治州、自治县的规定,报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会



备案。

第三十三条 国务院可以根据本法制定实施办法。

第三十四条 本法自 1992 年 4 月 1 日起施行。

7. 四川地震灾区孤儿收养的条件及程序是什么?

答:(1)孤儿的概念及救助途径根据我国《收养法》的规定,孤儿是指不满十四周岁,丧失父母的儿童、婴幼儿。国家、社会和公民对孤儿的救助有多种方式,如对孤儿上学进行资助,助养孤儿、收养孤儿和向社会福利机构捐赠款物等。

(2)收养的概念和法律效力。收养是指根据法定条件和程序领养他人子女为自己子女的民事法律行为。根据我国《收养法》的规定,收养子女必须到民政部门办理收养登记。收养行为一旦发生法律效力,产生两个方面的法律效果:一是在收养人和被收养人之间确立法定父母子女关系;二是被收养人与原有近亲属关系归于消灭。

(3)收养孤儿的条件。收养孤儿的条件主要有以下三个:

第一,孤儿收养人的条件。年满三十周岁;有抚养教育被收养人的能力(受过高等教育、经济状况良好、没有不良记录等);未患有医学上认为不应当收养子女的疾病(重病、绝症和传染病)。已婚公民收养子女的,应当夫妻双方共同收养;收养孤儿不受收养人有子女和收养一名的限制。单身男性收养女童年龄应当相差四十周岁以上。

第二,被收养孤儿的条件。丧失父母的不满十四周岁的未成年人是孤儿,可以被收养。收养十周岁以上孤儿的,须孤儿本人同意。

第三,孤儿送养人的条件。收养社会福利机构抚养的孤儿的,由社会福利机构负责人决定送养。收养近亲属抚养的孤



儿,监护人同意送养的,须其他有抚养义务人同意。

(4)收养程序的主要内容。收养程序的主要内容有:

第一,孤儿监护人同意。公民申请收养社会福利机构抚养的孤儿,可以到社会福利机构申请;申请由近亲属抚养的孤儿,可与监护人联系。

第二,确定收养登记机关。收养社会福利机构抚养的孤儿,到社会福利机构所在区县的民政局办理;收养近亲属抚养的孤儿,到生父母或监护人户口所在区县的民政局办理。

第三,办理收养登记。达成收养协议后,收养关系当事人按照当地收养登记机关的要求,提交相关材料,办理收养登记,确立收养关系。

8. 违规生育须交纳罚款吗?

答:计划生育罚款被取消,违规生育者要缴纳社会抚养费。我国《人口与计划生育法》第四十一条规定:“违规生育子女的公民,应当依法缴纳社会抚养费。”该条同时还规定:“未在规定的期限内足额缴纳应当缴纳的社会抚养费的,自欠缴之日起,按照国家有关规定加收滞纳金;仍不缴纳的,由作出征收决定的计划生育行政部门依法向人民法院申请强制执行。”

9. 国家对终身只生育一个子女的奖励政策是什么?

答:我国《人口与计划生育法》第二十七条规定:自愿终身只生育一个子女的夫妻,国家发给《独生子女父母光荣证》。

获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,按照国家和省、自治区、直辖市有关规定享受独生子女父母奖励。

法律、法规或者规章规定给予终身只生育一个子女的夫妻奖励的措施中由其所在单位落实的,有关单位应当执行。



独生子女发生意外伤残、死亡,其父母不再生育和收养子女的,地方人民政府应当给予必要的帮助。

10. 流动人口在现居住地要求生育的,应办理什么手续?

答:《流动人口计划生育工作管理办法》第十三条规定:已婚育龄流动人口申请在现居住地生育子女的,应当在其户籍所在地的县级人民政府计划生育行政管理部门或者乡(镇)人民政府、街道办事处按照当地有关规定办理生育证明材料。

已婚育龄流动人口可以凭其户籍所在地的县级人民政府计划生育行政管理部门或者乡(镇)人民政府、街道办事处出具的生育证明材料,在现居住地生育子女。

11. 缴纳社会抚养费的标准是什么?

答:社会抚养费的征收标准,分别以当地城镇居民人均支配收入和农村居民年人均纯收入为计征的参考基本标准,结合当事人的实际收入水平和不符合法律法规规定生育子女的情节,确定征收数额。社会抚养费的具体征收标准由省、自治区、直辖市规定。任何单位和个人不得违反法律、法规擅自增设与计划生育有关的收费项目,提高社会抚养费征收标准。

12. 谁来管理并征收流动人口的社会抚养费?

答:《社会抚养费征收管理办法》明确规定,当事人的生育行为发生在其现居住地的,由现居住地县级人民政府计划生育行政部门按照居住地的征收标准作出征收决定;当事人的生育行为发生在其户籍所在地的,由其户籍所在地县级人民政府计划生育行政部门按照其户籍所在地的征收标准作出征收决定。

如果当事人的生育行为发生时,其现居住地和其户籍所在地县级人民政府计划生育部门均未发现,此后由首先发现其生



育行为的县级人民政府计划生育行政部门按照当地的征收标准作出征收决定。

13. 我国公民在什么情况下要自觉履行缴纳社会抚养费的义务?

答:《社会抚养费征收管理办法》规定,不符合人口与计划生育法第十八条规定生育子女的公民,应当依照本办法的规定缴纳社会抚养费。但由于人口与计划生育法第十八条还授权地方人大及其常委会结合各地实际情况制定具体的生育政策,因此,关于社会抚养费的征收对象,不仅要以人口与计划生育法第十八条的原则规定为判定依据,还要以人口与计划生育的地方性法规(或政府规章)有关公民生育政策的具体规定为判定依据。

所以,综合各有关法规的相关规定,当我国公民的生育行为出现以下六种情形之一时,就要自觉履行缴纳社会抚养费义务:

(1)公民再生育不符合地方人口与计划生育法规规定的条件,生育子女的数量超过地方性法规规定的许可范围。

(2)公民未履行法定婚姻登记程序,在未形成法定夫妻关系前提下的生育行为。

(3)公民收养子女的行为不符合收养法或地方人口与计划生育法规的有关规定,或依法收养后的生育行为不符合地方人口与计划生育法规的规定。

(4)公民再婚生育行为不符合地方人口与计划生育法规的有关规定。

(5)出国留学的中国公民,以及公民涉外、涉港澳台婚姻中的生育行为不符合国家有关规定。

(6)公民其他不符合地方人口与计划生育法规规定的生



育行为。

14. 计生部门有没有强制执行权?

答:《社会抚养费征收管理办法》规定,当事人未在规定的期限内缴纳社会抚养费的,自欠缴之日起,按照国家有关规定加收滞纳金;仍不缴纳的,由作出征收决定的计划生育行政部门依法向人民法院申请强制执行的规定。

强制执行的申请人只能是作出征收决定的县级人民政府计划生育行政部门,其他任何机关、单位、个人均无权向人民法院申请强制执行。县级人民政府计划生育部门委托乡(镇)人民政府或者街道办事处作出征收决定的,也必须由委托的计划生育部门申请强制执行,不能由乡(镇)人民政府或街道办事处申请强制执行,更不能由计划生育行政部门自行强制执行。

15. 社会抚养费需要缴纳几次?

答:《社会抚养费征收管理办法》规定,当事人在一地已经被征收社会抚养费的,在另一地不因同一事实再次被征收。例如,甲是河北人,在北京打工,因违反地方法规规定多生一胎已经依据北京市某区计划生育部门的决定在北京缴纳了社会抚养费,那么,甲的户籍所在地河北某县计划生育部门不能就甲的同一超生行为再次作出征收社会抚养费的决定。

另外,当事人已经在一地依法缴纳社会抚养费后,另一地县级计划生育部门不得因当地标准高于另一地征收标准而就同一生育行为向当事人收取社会抚养费的差额部分。仍以甲为例,其在老家河北某县发生违法生育行为,并已按该县计划生育部门对其作出的征收决定交纳了社会抚养费,甲的现居住地北京某区的计划生育部门不得以北京的标准高于河北的标



准为由,就同一生育行为向甲征收北京高于河北的差额部分。反之,甲在现居住地北京交纳社会抚养费之后,其户籍地河北某县也不得以标准不同而追缴差额部分。

16. 对持假婚育证明的及发生计划外生育的流动人口应如何办理?

答:《流动人口计划生育管理办法》(以下简称《办法》)第二十条规定:“伪造、出卖或者骗取计划生育证明的,由县级以上地方人民政府计划生育行政管理部门给予警告,可以并处1 000元以下罚款。”

《办法》第十八条规定:“已婚育龄流动人口违反计划生育规定的,由其现居住地或者户籍所在地的乡(镇)人民政府、街道办事处或者计划生育行政管理部门依照本省、自治区、直辖市的有关规定予以处理。”一般按照“谁先发现谁处理”的原则进行。“已婚育龄流动人口因违反计划生育规定在一地受到处理的,在另一地不因同一事实再次受到处理”,也不能因为一地已经作出的罚款或者征收计划生育费数额较低未达到本地的标准而追收差额部分。

流动人口的计划生育工作由其户籍所在地和现居住地的人民政府共同负责管理,以现居住地为主。

17. 国家允许进行胎儿性别鉴定吗?

答:国家计划生育委员会第八号部长令规定,禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠。

18. 非法为他人进行胎儿性别鉴定及实行计划生育手术的要承担什么责任?

答:由计划生育行政部门或者卫生行政部门依据职权责令



改正,给予警告,没收违法所得;违法所得一万元以上的,处违法所得两倍以上六倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足一万元的,处一万元以上三万元以下的罚款;情节严重的,由发证机关吊销执业证书;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

19. 什么是生育保险?

答:生育保险是国家通过社会保险立法,对生育职工给予经济、物质等方面帮助的一项社会政策。其宗旨在于通过向生育女职工提供生育津贴、产假以及医疗服务等方面的待遇,保障她们因生育而暂时丧失劳动能力时的基本经济收入和医疗保健,帮助生育女职工恢复劳动能力,重返工作岗位,从而体现国家和社会对妇女在这一特殊时期给予的支持和爱护。

目前,我国生育保险的现状是实行两种制度并存:

第一种是由女职工所在单位负担生育女职工的产假工资和生育医疗费。根据国务院《女职工劳动保护规定》以及劳动部《关于女职工生育待遇若干问题的通知》,女职工怀孕期间的检查费、接生费、手术费、住院费和药费由所在单位负担。产假期间工资照发。

第二种是生育社会保险。根据劳动部《企业职工生育保险试行办法》规定,参加生育保险社会统筹的用人单位,应向当地社会保险经办机构缴纳生育保险费;生育保险费的缴费比例由当地人民政府根据计划内生育女职工的生育津贴、生育医疗费支出情况等确定,最高不得超过工资总额的1%,职工个人不缴费。参保单位女职工生育或流产后,其生育津贴和生育医疗费由生育保险基金支付。生育津贴按照本企业上年度职工月平均工资计发;生育医疗费包括女职工生育或流产的检查费、接生费、手术费、住院费和药费(超出规定的医疗服务费和



药费由职工个人负担)以及女职工生育出院后,因生育引起疾病的医疗费。

20. 生育保险津贴发放的标准是什么?

答:(1)女职工

①生育津贴。生育津贴 = 当月本单位人平缴费工资 ÷ 30(天) × 假期天数。

②假期天数。正常产假 90 天(包括产前检查 15 天);独生子女假增加 35 天;晚育假增加 15 天;难产、剖腹产、Ⅲ度会阴破裂增加 30 天;吸引产、钳产、臀位产增加 15 天;多胞胎生育假,每多生育一个婴儿增加 15 天。流产假:怀孕不满 2 个月,15 天;怀孕不满 4 个月,30 天;满 4 个月以上(含 4 个月)至 7 个月以下,42 天;7 个月以上遇死胎、死产和早产不成活,75 天。

③生育医疗费。确认生育就医身份后就医的医疗费用,由市劳动和社会保障局同医院定额结算(超过 1 万元以上的部分按核定数结算);异地分娩的医疗费用,低于定额标准的按实际报销;高于定额标准的,按定额标准报销。

④一次性分娩营养补助费。正常产、满 7 个月以上流产:上年度市职工月平均工资 × 25%;难产、多胞胎:上年度市职工月平均工资 × 50%。

⑤一次性补贴。在一级、二级医院分娩的,每人一次性增加 300 元补贴。

(2)男职工

领取《独生子女优待证》的男配偶享受 10 天的假期,以孩子出生当月本单位人平缴费工资计发。

男配偶假期工资 = 当月单位人平缴费工资 ÷ 30(天) × 10



(天)。

21. 生育保险的作用是什么?

生育保险是社会化大生产特别是市场经济发展的客观需要,是经济发展和社会进步到一定程度的必然结果。其主要作用有:

(1)有利于保障妇女的基本权益。不仅可使妇女安全、健康地度过生育期,而且为其产后投入正常工作创造了条件。生育保险为她们提供孕期检查、医疗服务、生育津贴和有薪假期,保障了其生育期间的身体健康和基本生活,解决了生育女职工的后顾之忧。

(2)有利于提高人口素质,保证劳动力的再生产。人类繁衍、世代延续是社会得以生存的基础。要提高人口素质,首先要保护母亲健康。如果女职工生育期间的生活得不到保障,就会因生活困难而被迫降低必要的保健与营养水准,直接影响到婴儿的生存和健康成长。

(3)有利于国家人口政策的顺利贯彻实施。目前,西方一些发达国家人口出生率很低,许多国家都制定了一系列鼓励生育政策,其中包括生育保险政策。我国实行计划生育、优生优育的基本国策,更要从国家和民族发展的长远利益来认识和理解生育保险的意义和作用,促进这一基本国策的贯彻落实。

(4)为企业公平竞争和妇女平等就业创造条件。由于行业特点和社会分工不同,一些企业女职工比例较高,另一些企业则比例较低,实行生育保险有利于均衡用人单位的生育费用负担,促进企业公平竞争。同时,也有利于男女平等就业、同工同酬目标的实现,促进社会进步。



七 医疗卫生制度

1. 什么是农村合作医疗制度？

答：农村合作医疗制度是在政府和集体经济的扶持下，农民遵循自愿、互益和适度的原则，通过合作形式，民办公助、互助共济建立起来的满足农民基本医疗保健要求的农村医疗保健制度。

2. 什么是新型合作医疗制度？

答：新型农村合作医疗，简称“新农合”，是指由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。采取个人缴费、集体扶持和政府资助的方式筹集资金。

3. 新型农村合作医疗产生的背景是什么？

答：新型农村合作医疗是由我国农民自己创造的互助共济的医疗保障制度，在保障农民获得基本卫生服务、缓解农民因病致贫和因病返贫方面发挥了重要的作用。它为世界各国，特别是发展中国家所普遍存在的问题提供了一个范本，不仅在国



内受到农民群众的欢迎,而且在国际上得到好评。在1974年5月举行的第27届世界卫生大会上,第三世界国家普遍表示热情关注和极大兴趣。联合国妇女儿童基金会在1980—1981年的年报中指出,中国的“赤脚医生”制度在落后的农村地区提供了初级护理,为不发达国家提高医疗卫生水平提供了样本。世界银行和世界卫生组织把我国农村的合作医疗称为“发展中国家解决卫生经费的唯一典范”。合作医疗在近50年的发展历程中,先后经历了20世纪40年代的萌芽阶段,50年代的初创阶段,60—70年代的发展与鼎盛阶段,80年代的解体阶段和90年代以来的恢复和发展阶段。面对传统合作医疗中遇到的问题,卫生部组织专家与地方卫生机构进行了一系列的专题研究,为建立新型农村合作医疗打下了坚实的理论基础。1996年底,中共中央、国务院在北京召开全国卫生工作会议,江泽民同志在讲话中指出:现在许多农村发展合作医疗,深得人心,人民群众把它称为“民心工程”和“德政”。随着我国经济与社会的不断发展,越来越多的人开始认识到,“三农”问题是关系党和国家全局性的根本问题。而不解决好农民的医疗保障问题,就无法实现全面建设小康社会的目标,也谈不上现代化社会的完全建立。大量的理论研究和实践经验也已表明,在农村建立新型合作医疗制度势在必行。

新型农村合作医疗制度从2003年起在全国部分县(市)试点,到2010年逐步实现基本覆盖全国农村居民。

4. 新型农村合作医疗的新特点是什么?

答:(1)加大了中央和各级政府的支持力度。过去,政府对合作医疗的支持主要是宣传、组织和发动。新型合作医疗则明确规定,中央和地方政府对中西部参加新型农村合作医疗的



农民各按年人均 10 元补助,进一步完善了个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制。

(2)突出以大病统筹为主。以往的合作医疗之所以没有成功,多是因为统筹的规模小,筹资水平低,大多把保障的重点放在门诊或小病上,保障程度不高,无法帮助农民抵御大病风险。为避免此类情况出现,新型农村合作医疗将重点放在迫切需要解决的农民因为患大病而致贫、返贫的问题上,对农民的大额医药费用或住院医药费用进行补助,保障水平明显提高。

(3)提高了统筹层次。新型合作医疗制度要求以县为单位统筹,条件不具备的地方可以从乡统筹起步,逐步向县统筹过渡,增强了抗风险能力和监管能力。

(4)明确了农民自愿参加的原则,赋予农民知情监管的权利,提高了制度的公开性、公平性和公正性。

(5)由政府负责和指导建立组织协调机构、经办机构 and 监督管理机构,加强领导、管理和监督,克服了以往管理松散、粗放的不足。

(6)建立医疗救助制度,通过民政、扶贫部门资助贫困农民参加新型合作医疗,照顾到了贫困人口的特殊情况。

5. 当前新型合作医疗存在的问题有哪些?

答:(1)社会满意度低。社会保险中最基本最重要的一点在于,它强调的不是个人成本收益的平等,而是保险金的社会满意度。新型农村合作医疗作为一种社会保险,受益的农民和政府补助资金来源的纳税人的满意度对其成功与否具有举足轻重的作用。而调查中发现一些农民不参加新型农村合作医疗主要是基于新型农村合作医疗的保障水平低,农民了解不深,怕政策有变,认为是把自己的保险金拿去补偿别人等方面



的考虑。而参加新型农村合作医疗的农民不满主要是因为保障水平低,参加和理赔程序繁琐等。此外,政策不公等因素也会导致新型农村合作医疗制度的社会满意度低。

(2)保障水平低。新型农村合作医疗制度是以大病统筹兼顾小病理赔为主的农民医疗互助共济制度。这个定义显示出新型农村合作医疗制度是救助农民的疾病医疗费用的,而门诊、跌打损伤等不在该保险范围内,这项规定使得农民实际受益没有预想的那么大。

(3)新型农村合作医疗的宣传不到位。现有的宣传多集中在介绍新型农村合作医疗给农民带来的表面好处上,没有树立起农民的风险意识,也没有体现出重点,没有对那些不参加的农民进行调查,使得宣传大多停留在形式上。许多农民并不真正了解新型农村合作医疗制度的意义,他们仅从自己短期得失的角度考虑。由于自己身体好,生病住院的概率低,没有必要花那个冤枉钱。同时,宣传也没有把具体的理赔标准发给农民,使得他们在理赔时,看到那么多药费不能理赔,一些农民有被欺骗上当的感觉。

(4)新型农村合作医疗制度的登记、理赔程序过于烦琐。首先,参加新型农村合作医疗登记的程序烦琐。其次,农村合作医疗的理赔程序也很烦琐。城镇居民的医保都是可以拿来抵押一部分医药费的,可以直接在卡上交医疗费,事后再来结算。国外的医疗保险更是让医院、医生与保险公司而不是与患者发生直接的利益关系。而某市新型农村合作医疗是要农民先垫付,这样,如果一些农民借不到钱或是看不起病,然后持着有关手续到合作医疗报账中心申报,最后又要去信用社领钱。有的村庄离报账中心和信用社很远,来回的车费也比较贵。烦琐的登记、理赔程序增加了农民的不便和麻烦,降低了农民的



满意度。

6. 农民如何参加新型农村合作医疗？

答：农民参加新型农村合作医疗，要按规定时间向所在村合作医疗小组进行申请，如实填写《家庭登记表》，提供户主免冠照片一张，并以户为单位按照每人每年10元缴纳新型农村合作医疗基金，由村合作医疗小组根据每年家庭交费情况，予以注册，并办理新型农村合作医疗证，少缴或不缴的家庭，不予注册，不享受有关新型农村合作医疗制度的政策。超过缴费期限的农民只能在次年缴费，参加新型农村合作医疗。

7. 新型合作医疗必须执行的原则是什么？

答：新型合作医疗必须执行农民自愿参加的原则。既然农民群众是新型农村合作医疗制度的受益者，就必须尊重农民的意愿，维护他们的权益，好事应该要办好。任何靠强迫命令让农民群众办的事情都不可能成功，也不能持久。新型农村合作医疗制度的生命力就在于能不能赢得农民的信任。同时，刚刚进入小康阶段的农民群众对健康风险意识、自我保健意识和互助共济意识的建立是个逐渐的过程。要通过实例使农民群众见到实惠，可以采取农民喜闻乐见的方式向他们讲清参加的办法，加入后的权利和义务，经费如何筹集、使用和报销，解除农民的疑虑和担心，激发他们主动参加新型合作医疗的积极性。

任何追求合作医疗的参保率，强迫农民参加的行为，农民都有权拒绝。国家对任何强迫农民参加合作医疗的行为都将予以查处。

8. 新型合作医疗的基本功能是什么？

答：新型合作医疗确定以大病统筹为主，重点是解决农民



因患传染病、地方病等大病而出现的因病至贫、因病返贫的问题,也就是“保大病”。所谓“大病”是指因患严重疾病而发生大额的医疗费用,不是指疾病的“大”或“小”。由于当前合作医疗的筹资水平较低,不可能样样都保,对大额医疗费用的补助有利于化解农民群众因病致贫、贫病交加的问题,符合中国多数农村地区的实际,强调“大病统筹为主”,并不意味着大病是唯一要保的。国务院在《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》中指出:“有条件的地方,可实行大额医疗费用补助与小额医疗费用补助结合的办法。”

9. 新型农村合作医疗制度由谁来管?

答:各省、自治区、直辖市及试点地人民政府要成立由卫生、财政、农业、民政、发展改革、审计、食品药品监管、中医药、扶贫等部门组成的新型农村合作医疗协调领导小组,协调相关政策,加强工作指导和督察。合作医疗协调领导小组在同级卫生行政部门设办公室,负责有关具体工作。卫生部成立专家技术指导组,重点做好吉林、浙江、湖北、云南四省试点工作的跟踪指导、评估和全国省级业务骨干人员培训。各省、各自治区、直辖市也要成立省级专家技术指导组,指导试点县(市)的工作。

试点县(市)要成立县级新型合作医疗管理委员会,建立经办机构,负责新型农村合作医疗的业务管理,在乡镇可设立派出机构(人员)或委托有关机构管理。县、乡经办机构的设立要坚持精简、高效的原则,合理配备人员,保证工作需要,编制由县级人民政府从现行或事业编制中调剂解决。经办机构的人员和工作经费列入同级年度财政预算,予以保证,不得从新型农村合作医疗基金中提取。地方各级人民政府要为试点



县开展新型农村合作医疗工作适当提供启动经费。

10. 农村合作医疗基金管理的具体规定是什么？

答：《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》中规定，农村合作医疗基金是由农民自愿缴纳、集体扶持、政府资助的民办助社会性资金，要按照以收定支、收支平衡和公开、公平、公正的原则进行管理，必须专款专用、专户储存，不得挤占挪用。

(1)农村合作医疗基金由农村合作医疗管理委员会及其经办机构进行管理。农村合作医疗经办机构应在管理委员会认定的国有商业银行设立农村合作医疗基金专用账户，确保基金的安全和完整，并建立健全农村合作医疗费管理的规章制度，按照规定合理筹集、及时审核支付农村合作医疗基金。

(2)农村合作医疗基金中，农民个人缴费及乡村集体经济组织的扶持资金，原则上按年由农村合作医疗经办机构在乡（镇）设立的派出机构（人员）或委托有关机构收缴，存入农村合作医疗基金专用账户；地方财政支持资金，由地方各级财政部门根据参加新型农村合作医疗的实际人数，划拨到农村合作医疗基金专用账户；中央财政补助中西部地区新型农村合作医疗的专项资金，由财政部根据各地区参加新型农村合作医疗的实际人数和资金到位等情况核定，向省级财政划拨。中央和地方各级财政要确保补助资金及时、全额拨付到农村合作医疗基金专用账户，并通过新型农村合作医疗试点逐步完善补助资金的划拨办法，尽可能简化程序，易于操作。要结合财政国库管理制度改革和完善情况，逐步实现财政直接支付。关于新型农村合作医疗资金的具体补助办法，由财政部及有关部门研究制定。



(3)农村合作医疗基金主要补助参加新型农村合作医疗农民的大额医疗费用或住院医疗费用。有条件的地方,可实行大额医疗费用补助与小额医疗费用补助相结合的办法,既提高抗风险能力又兼顾农民受益面。对参加新型农村合作医疗的农民,年内没有动用农村合作医疗基金的,要安排进行一次常规性体检。各省、自治区、直辖市要制订农村合作医疗报销基本药物目录。各县(市)要根据筹资总额,结合当地实际,科学合理地确定农村合作医疗基金的支付范围、支付标准和额度,确定常规性体检的具体检查项目和方式,防止农村合作医疗基金超支或过多结余。

(4)加强对农村合作医疗基金的监管。农村合作医疗经办机构要定期向农村合作医疗管理委员会汇报农村合作医疗基金的收支、使用情况;要采取张榜公布等措施,定期向社会公布农村合作医疗基金的具体收支、使用情况,保证参加合作医疗农民的参与、知情和监督的权利。县级人民政府可根据本地实际,成立由相关政府部门和参加合作医疗的农民代表共同组成的农村合作医疗监督委员会,定期检查、监督农村合作医疗基金的使用和管理情况。农村合作医疗管理委员会要定期向监督委员会和同级人民代表大会汇报工作,主动接受监督。审计部门要定期对农村合作医疗基金收支和管理情况进行审计。

11. 新型合作医疗中农民的筹资标准是什么?

答:新型农村合作医疗制度实行个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制。

(1)农民个人每年的缴费标准不应低于10元,经济条件好的地区可相应提高缴费标准。乡镇企业职工(不含以农民家庭为单位参加新型农村合作医疗的人员)是否参加新型农



村合作医疗由县级人民政府确定。

(2) 有条件的乡村集体经济组织应对本地新型农村合作医疗制度给予适当扶持。扶持新型农村合作医疗的乡村集体经济组织类型、出资标准由县级人民政府确定,但集体出资部分不得向农民摊派。鼓励社会团体和个人资助新型农村合作医疗制度。

(3) 地方财政每年对参加新型农村合作医疗农民的资助不低于人均 10 元,具体补助标准和分级负担比例由省级人民政府确定。经济较发达的东部地区,地方各级财政可适当增加投入。从 2003 年起,中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均 10 元安排补助资金。

12. 如何规范和完善新型农村合作医疗制度?

答:新型农村合作医疗自 2003 年开始试点以来,快速推进。当然,推进速度太快可能会隐藏某些风险因素(包括这个制度自身以及外部条件),从而使其稳固性不够。因此,清醒地认识和分析这些因素,采取适当防范措施是当前的一项重要任务。

(1) 要恰当地把握新型农村合作医疗的性质。传统的农村合作医疗是农民的自治组织,而新型农村合作医疗由政府筹资额度占 80%,是政府直接管理的农村社会保障制度的重要组成部分。它对于保障农村的稳定及和谐是不可或缺的。同时,在城乡二元化的基本格局没有实质性改变的条件下,新型农村合作医疗与城镇居民的医疗保险在筹资水平、医疗消费习惯与水平以及面对的服务系统等方面都有巨大的差异。因此,不能把新型农村合作医疗办成一种由政府资助的团体商业医



疗保险;也不宜匆忙地把城乡医疗保障制度整合在一起而挤占支付能力较低的农村居民的利益。

(2) 新型农村合作医疗制度自身的规范与完善。

①管理体制的确立和管理能力的建设。在管理体制上,目前各地大致有三种形式:一是由卫生行政部门主管;二是由人力资源及社会保障局主管,或新组建的一个独立机构(直接隶属于地方政府)来管理;三是商业保险公司参与管理。后两者目前的比例很小。这里主要涉及是由第三方(如社保部门)来管理,还是卫生部门“一手托两家”(医疗服务和医疗保障)的争论。新型农村合作医疗是刚刚建立起来的一种制度,许多事情看得不那么清楚。短期内不要匆忙改变各自的管理体制现状,可以通过观察、对比和总结,在适当的时候再出台政策,明确新型农村合作医疗的性质和管理体制等问题,从而免去许多不必要的摩擦。

现在,新型农村合作医疗管理人员的数量严重不足,素质也有待提高。从长远看,需要建立专门的培养项目,源源不断地为新型农村合作医疗输送管理人才。管理能力的建设也包括管理手段的建设,新型农村合作医疗的计算机管理信息系统的开发和完善,是保证其高效日常运行的重要工具。

②建立稳定的筹资增长机制。新型农村合作医疗的筹资水平5年之中翻两番,这种增长势头令人兴奋。但是,这种增长还带有明显的人治痕迹,稳定的筹资增长机制尚未建立起来。缺少了这一点,作为一种保障制度的保障功能就无法稳定地得以发挥。因此,根据医疗费用、政府财政收入、农民收入的增长等因素,建立起新型农村合作医疗筹资增长的模式是一项亟待完成的工作。

③科学有效地使用不断增加的新型农村合作医疗基金,使



农民尽可能多地受益。目前,农民总体上的受益水平还不算高(2007年才近31%),这一方面是受筹资水平的制约,另一方面也与科学地制订补偿方案有关。由于未能准确地测量农民疾病的风险,或不懂得如何科学地制订补偿方案,使新型农村合作医疗基金结余过多或超支的现象在不少地方存在。在筹资水平很低的时候,主要分担农民较大的疾病风险,特别强调以“补大(住院)为主”是适当的。但随着筹资水平的不断提高,就需要适当强调“补小(门诊)”的问题,即要不断增加对门诊补偿的基金数量,以扩大参合农民的受益面。

④继续加强督导与评估。新型农村合作医疗几年来能够快速、顺利地推进,也得益于有组织地、严密地督导和评估。新型农村合作医疗尚未进入稳定的常态运行阶段,这类督导和评估活动不应减弱。

(3)不断改善新型农村合作医疗与外部的关系,形成良好的互动局面。新型农村合作医疗与医疗卫生服务机构(医院/卫生院)是两个相对独立的利益群体。可以说,新型农村合作医疗对医疗服务供给者行为的规范状况及医疗费用合理控制的状况,基本决定了新型农村合作医疗的运行状况和农民的受益状况。对医院行为的规范和控制是一个比较复杂的问题,如解决得不好,将直接影响新型农村合作医疗的巩固和发展。

新型农村合作医疗需要同医疗救助制度相衔接。若两种制度不能实现紧密衔接,贫困农民肯定会较少地利用卫生服务。事实上,至今还有不少地方存在这一问题。研究并提出有效的衔接方式,保证贫困农民公平地享受基本医疗服务,也是完善新型农村合作医疗的任务。



13. 村初级卫生保健的八项目标是什么？

答:(1)落实疾病预防控制措施,重点控制传染病、地方病、寄生虫病、职业病和其他重大疾病,加强精神卫生工作,防止各种意外伤害。稳定计划免疫接种率,提高现代结核病控制策略的人口覆盖率。预防、管理慢性非传染性疾病,做好老年保健。

(2)提高乡、村卫生机构常见病、多发病的诊疗水平,规范医疗服务行为,为农村居民提供安全有效的基本医疗服务。

(3)加强对孕产妇和儿童的管理,提高农村孕产妇住院分娩率,稳步降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率,改善儿童营养状况,不断提高妇女儿童的健康水平。

(4)加大农村改水、改厕力度,提高农村自来水及农村卫生厕所的普及率;结合小城镇和文明乡镇建设,创建卫生乡镇,改善农村居民的劳动和生活环境。

(5)开展健康教育和健康促进,积极推进“全国亿万农民健康促进行动”,提高农村居民基本卫生知识知晓率和中小学健康开课率,倡导文明健康的生活方式,增强农村居民的健康意识和自我保健能力,促进人群健康相关行为的形成。

(6)依法加大对公共卫生、药品和健康相关产品的监督力度,控制危害农村居民健康的主要公共卫生问题,努力抓好食品卫生、公共场所卫生和劳动卫生。

(7)充分利用中医药资源,发挥中医药的特点与优势,不断提高农村中医药服务水平。

(8)完善和发展农村合作医疗,探索实行区域性大病统筹,逐步建立贫困家庭医疗救助制度,积极实行多种形式的农民医疗保障制度。



14. 农村医疗救助的对象是谁?

答:(1)农村五保户,农村贫困户家庭成员。

(2)地方政府规定的其他符合条件的农村贫困农民。

救助对象的具体条件由地方民政部门会同财政、卫生部门制定,报同级人民政府批准。

15. 农村医疗救助的具体办法是什么?

答:(1)开展新型农村合作医疗的地区,资助医疗救助对象缴纳个人应负担的全部或部分资金,参加当地合作医疗,享受合作医疗待遇。因患大病经合作医疗补助后个人负担医疗费用过高,影响家庭基本生活的,再给予适当的医疗救助。

(2)尚未开展新型农村合作医疗的地区,对因患大病个人负担费用难以承担,影响家庭基本生活的,给予适当医疗救助。

(3)国家规定的特种传染病救治费用,按有关规定给予补助。医疗救助对象全年个人累计享受医疗救助金额原则上不超过当地规定的医疗救助标准。对于特殊困难人员,可适当提高医疗救助水平。

16. 农村救助基金是如何筹集和管理的?

答:各地要建立医疗救助基金,基金主要通过各级财政拨款和社会各界自愿捐助等多渠道筹集。

(1)地方各级财政每年年初根据实际需要和财力情况安排医疗救助资金,列入当年财政预算。

(2)中央财政通过专项转移支付对中西部贫困地区农民贫困家庭医疗救助给予适当支持。

(3)社会捐赠及其他资金。中央具体补助金额由财政部、



民政部根据各地医疗救助人数和财政状况以及工作成效等因素确定。

医疗救助资金纳入社会保障基金财政专户。各级财政、民政部门对医疗救助资金实行专项管理、专款专用。

17. 什么是农村医疗救助制度？

答：城乡医疗救助制度就是通过政府拨款和社会捐助等多渠道筹资建立基金，对患大病的农村五保户和贫困农民家庭、城市居民最低生活保障对象中未参加城镇职工基本医疗保险人员、已参加城镇职工基本医疗保险但个人负担仍然较重的人员，以及其他特殊困难群众给予医疗费用补助（农村医疗救助也可以资助救助对象参加当地新型农村合作医疗）的救助制度。

18. 婚前医学检查的疾病有哪些？

答：（1）严重遗传性疾病。是指由于遗传因素先天形成，患者全部或者部分丧失自主生活能力，而且后代再现风险高，医学上认为不宜生育的疾病。

依据卫生部 1986 年公布的《异常情况的分类指导标准（试行）》，这类疾病包括：强直性肌营养不良、遗传性痉挛性共济失调、结节性硬化、进行性肌营养不良（性连锁隐性）、软骨发育不全、成骨不全、马凡氏综合征、血友病、成年型多囊肾、球蛋白生成障碍性贫血杂合子、白化病、先天性聋哑、双侧视网膜母细胞瘤、先天性无虹膜、显性遗传型视网膜色素变性及双侧小眼球、智力低下、精神分裂症、躁狂抑郁症和其他精神病、先天性心脏病、原发性癫痫、高原地区的动脉导管未闭、各种染色体病及染色体畸变，以及其他罕见严重遗传病。凡能致死或造成生活不能自理，且子女可能再发病，又不能治疗的遗传病人



均应接受婚前医学检查。

(2)指定传染病。是指《中华人民共和国传染病防治影响结婚和生育的其他传染病在传染期内的。据《中华人民共和国传染病防治法》的规定,须进行婚前医学检查的传染病包括下述甲、乙、丙三类:其中,甲类传染病是指鼠疫、霍乱。乙类传染病是指病毒性肝炎、细菌性和阿米巴性痢疾、伤寒和副伤寒、艾滋病、淋病、梅毒、脊髓灰质炎、麻疹、百日咳、白喉、流行性脑膜炎、猩红热、流行性和地方性斑疹伤寒、流行性乙型脑炎、黑热病、疟疾、登革热。丙类传染病是指肺结核、血吸虫病、丝虫病、包虫病、麻风病、流行性感冒、流行性腮腺炎、风疹、急性出血性结膜炎,以及除霍乱、痢疾、伤寒和副伤寒以外的感染性腹泻病。

(3)有关精神病。是指精神分裂症、躁狂抑郁型精神病以及其他重型精神病。根据《中华医学会精神疾病分类》须进行婚前医学检查的有下列疾病:脑器质性精神障碍,包括中毒、感染、肿瘤和脑细胞变性等所致的精神障碍;运动神经元性疾病,如进行性延髓麻痹和弥漫性硬化症、进行性肌营养不良症、肝豆状核变性、癫痫、智力低下、精神分裂症和躁狂抑郁症、神经官能症。

19. 农民在日常生活如何防范禽流感?

答:(1)尽量避免跟活的家禽接触。

(2)尽量吃熟食。吃鸡蛋及鸡肉时一定要煮熟煮透,对于鸡蛋,要煮到蛋白凝固,鸡肉要煮到不带鲜红血色。

(3)加强消毒,接触禽类时自己不要有伤口。如果家里养有禽类,处理粪便时要注意戴口罩、洒消毒剂等。

(4)对于家里养的鹦鹉等宠物鸟,要尽量避免跟外界接



触,注意打疫苗。同时,要定期清除粪便,对笼子进行消毒。

(5)保持健康的生活方式,平时应加强体育锻炼,多休息,避免过度劳累,不吸烟,勤洗手,注意个人卫生,打喷嚏或咳嗽时掩住口鼻,保持室内清洁及空气流通。

20. 如何加强农村疾病预防控制?

答:坚持预防为主方针,提高处理农村重大疫情和公共卫生突发事件的能力,重点控制严重危害农民身体健康的传染病、地方病、职业病和寄生虫病等重大疾病。到2010年,农村地区儿童计划免疫接种率达到90%以上;95%以上的县(市、区)实施现代结合病控制策略;75%的乡镇能够为艾滋病毒感染者和艾滋病患者提供预防保健咨询服务;95%以上的县、市、区实现消除碘缺乏病目标;地方病重病区根据本区情况,采取改水、改灶、换粮、移民、退耕还林还草等综合性措施,有效预防和控制地方病。积极开展慢性非传染性疾病的防治工作。

21. 乡村医生继续在村医疗卫生机构执业必须具备的条件是什么?

答:《乡村医生管理条例》规定,本条例公布前的乡村医生,取得县级以上地方人民政府卫生行政主管部门颁发的乡村医生证书,并符合下列条件之一的,可以向县级人民政府卫生行政主管部门申请乡村医生执业注册,取得乡村医生执业证书后,继续在村医疗卫生机构执业。

(1)已经取得中等以上医学专业学历的。

(2)在村医疗卫生机构连续工作20年以上的。

(3)按照省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门制定的培训规划,接受培训取得合格证书的。



22. 在什么情况下不能对乡村医生执业注册?

答:乡村医生有下列情形之一的,不予注册。

- (1)不具有完全民事行为能力的。
- (2)受刑事处罚,自刑罚执行完毕之日起至申请执业注册之日止不满两年的。
- (3)受吊销乡村医生执业证书行政处罚,自处罚决定之日起至申请执业注册之日止不满两年的。

23. 在什么情况下,乡村医生执业证书由原注册的卫生行政主管部门注销执业注册,收回乡村医生执业证书?

答:乡村医生有下列情形之一的,由原注册的卫生行政主管部门注销执业注册,收回乡村医生执业证书。

- (1)死亡或者被宣告失踪的。
- (2)受刑事处罚的。
- (3)中止执业活动满两年的。
- (4)考核不合格,逾期未提出再次考核申请或者经再次考核仍不合格的。

24. 乡村医生在执业活动中享有的权利和义务是什么?

答:(1)乡村医生在执业活动中享有下列权利:

- ①进行一般医学处置,出具相应的医学证明。
- ②参与医学经验交流,参加专业学术团体。
- ③参加业务培训和教育。
- ④在执业活动中,人格尊严、人身安全不受侵犯。
- ⑤获取报酬。
- ⑥对当地的预防、保健、医疗工作和卫生行政主管部门的工作提出意见和建议。



(2)乡村医生在执业活动中应当履行下列义务:

- ①遵守法律、法规、规章和诊疗护理技术规范、常规。
- ②树立敬业精神,遵守职业道德,履行乡村医生职责,为村民健康服务。
- ③关心、爱护、尊重患者,保护患者的隐私。
- ④努力钻研业务,更新知识,提高专业技术水平。
- ⑤向村民宣传卫生保健知识,对患者进行健康教育。

25. 违反《乡村医生管理条例》应承担哪些法律责任?

答:(1)乡村医生在执业活动中,违反本条例规定,有下列行为之一的,由县级人民政府卫生行政主管部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正的,责令暂停三个月以上六个月以下执业活动;情节严重的,由原发证部门暂扣乡村医生执业证书。

①执业活动超出规定的执业范围,或者未按照规定进行转诊的。

②违反规定使用乡村医生基本用药目录以外的处方药品的。

③违反规定出具医学证明,或者伪造卫生统计资料的。

④发现传染病疫情、中毒事件不按规定报告的。

(2)乡村医生在执业活动中,违反规定进行实验性临床医疗活动,或者重复使用一次性医疗器械和卫生材料的,由县级人民政府卫生行政主管部门责令停止违法行为,给予警告,可以并处1 000元以下的罚款;情节严重的,由原发证部门暂扣或者吊销乡村医生执业证书。

(3)乡村医生变更执业的村医疗卫生机构,未办理变更执业注册手续的,由县级人民政府卫生行政主管部门给予警告,责令限期办理变更注册手续。



(4)以不正当手段取得乡村医生执业证书的,由发证部门收缴乡村医生执业证书;造成患者人身损害的,依法承担民事赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(5)未经注册在村医疗卫生机构从事医疗活动的,由县级以上地方人民政府卫生行政主管部门予以取缔,没收其违法所得以及药品、医疗器械,违法所得5 000元以上的,并处违法所得1倍以上3倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足5 000元的,并处1 000元以上3 000元以下的罚款;造成患者人身损害的,依法承担民事赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(6)县级人民政府卫生行政主管部门未按照乡村医生培训规划、计划组织乡村医生培训的,由本级人民政府或者上一级人民政府卫生行政主管部门责令改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

(7)县级人民政府卫生行政主管部门,对不符合本条例规定条件的人员发给乡村医生执业证书,或者对符合条件的人员不发给乡村医生执业证书的,由本级人民政府或者上一级人民政府卫生行政主管部门责令改正,收回或者补发乡村医生执业证书,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

(8)县级人民政府卫生行政主管部门对乡村医生执业注册或者再注册申请,未在规定时间内完成审核工作的,或者未按照规定将准予执业注册、再注册和注销注册的人员名单向村民予以公告的,由本级人民政府或者上一级人民政府卫生行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

(9)卫生行政主管部门对村民和乡村医生反映的办理乡村医生执业注册、再注册、注销注册的违法活动未及时核实、调查



处理或者未公布调查处理结果的,由本级人民政府或者上一级人民政府卫生行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

(10)寻衅滋事、阻碍乡村医生依法执业,侮辱、诽谤、威胁、殴打乡村医生,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

26. 2009 新型农村医疗保险的特种病有哪些?

答:(1)癌症。

(2)糖尿病。

(3)高血压中风。

(4)肺心病出现心衰者。

(5)风湿性心脏病(三级心功能)。

(6)支气管哮喘。

(7)尿毒症。

(8)内风湿性关节炎。

(9)再生障碍性贫血。

(10)血小板减少性紫癜。

(11)白血病。

(12)肝硬化。

(13)癫痫。

(14)精神分裂症。

(15)骨髓增生异常综合症。

(16)多发性骨髓瘤。

(17)铂金森氏病。

(18)冠心病合并心梗。

(19)器官移植或组织移植后排异。



八 农村基层组织管理

1. 农村基层党组织的地位和作用是什么？

答：农村基层党组织是党联系广大农民群众的桥梁和纽带，是我们农村工作的落脚点。做好农村工作，要靠党的路线、方针、政策，要靠各级地方党委的领导，更要靠农村基层党组织和广大党员的努力奋斗。加强农村工作，使党的基本路线真正得到落实，关键在于建设好坚强有力的农村基层党组织，没有这一条，党在农村的各项工作就落不到实处。

在我国，建设社会主义离不开中国共产党的领导。我们党对农村社会主义建设和改革的领导，除了党的路线、方针、政策和地方各级党委的领导外，就是要通过基层党的组织，包括千千万万个农村党支部去实现。一个村就是一个小社会，这里既有政治工作，又有经济工作，还有大量的行政和社会管理工作，必须有一个坚强的核心实施领导。农村党支部集中了农村中政治觉悟高、思想作风素质好、有工作能力、在群众中有威望的优秀分子，他们能够带领群众克服困难、经受考验，坚定地走有中国特色的社会主义道路，是农村工作中的中流砥柱。农村这些年的实践证明，凡是党支部核心领导作用发挥得较好的村，



其他村级组织的作用一般也发挥较好,农村经济发展也比较迅速,物质文明和精神文明建设成绩显著,各项工作任务完成得也好;反之,就像一盘散沙,各方面的工作就受到很大影响。农村基层党支部的核心领导地位和作用是党在农村工作中长期实践形成的,也是人民群众公认的,对于这一点我们不能有丝毫的动摇。因此,农村基层党组织只能加强,不能削弱。

2. 当前基层政权建设存在哪些问题?

答:当前,很多地方的乡村两级组织财政困难,权责关系不协调,机构设置不合理,工作积极性不高,效率低下。而农民负担过重,对干部、对社会的不满情绪增强,干群冲突与对立加剧。这些导致农村基层的摩擦成本增加,政权的社會整合能力、运作效能以及合法性受到挑战。

(1)乡镇政府“责大、权小、能弱”。20世纪90代中期以来,乡镇的财政越来越紧张。税费改革之后,广大乡镇,尤其是农业型乡镇不仅财政减收,而且以前的集资摊派、搭车收费、行政调入等“增收”的渠道被堵死,财政收支更难平衡,运转更加困难。

当前的行政体制是“压力型的体制”,上级将工作的任务指标分解到乡镇,乡镇再分解到村,考核严格,基层头顶有好多“一票否决”的悬剑。近年来,乡镇政府要求发展、保稳定的任务越来越重,但是财政紧张使他们的能力越来越弱,条块不协调,使它们的权力越来越小。县镇范围内,几乎凡是有权的,具有吸纳能力的所、站全都归上级,诸如税务、工商、财政、公安等部门的行动常因之受掣肘。

(2)一些村级组织面临瘫痪。目前不少村庄青壮年劳力外出打工经商的很多,使得农村精英大量流失。同时,村干部



的报酬太低,工作压力过大。并且现在几乎没有转干、升迁的可能,因此,不少人不愿意当村干部。这样村级组织的素质和办事效率很难提高。

我国绝大部分村庄几乎都是以农业为主,村集体的收入很少。税费改革后村提留取消,而下拨给村级的农业税附加、转移支付款又常常被乡镇截留,所以村级组织的可支配资金十分有限,这些有限的经费还要用于发放干部工资、老干部补贴、社会救助。

(3)乡村债务,居高不下。居高不下的乡镇债务对农村的治理与发展造成了严重的后果:第一,乡村干部已失去偿还债务的信心,从而失去了工作的热情与责任感,得过且过成为他们的普遍心态;第二,农民失去了对未来村庄生活的基本预期,他们或尽可能地离开村庄,或掠夺式地经营农田,短期地规划自己;第三,社会矛盾加剧,基层治理更加困难,一些债务人与债权人之间发生了种种恶性事件。

为了化解债务,有的地方将以前拖欠的村组干部的报酬全部核销;将村债权转移给债务对象,使“村民—村集体—村民”之间的三角债变成村民与村民之间的债务问题;变卖村集体资产,将其以极高的价格强卖给债权人。这些举措不仅影响了村庄的内聚力和稳定,更对政府、村组织的形象、信誉和权威造成了巨大的危害。

(4)农民实际的想法和生活状况。近几年来,农民的实际收入有所下降,农民的收入一般主要来自于两方面,一是农业,二是打工经商。由于农业是夕阳产业,9亿多农民为4亿市民提供农产品,农产品价格相对较低。加入WTO(世界贸易组织)后,农产品价格受到很大冲击,农民的收入增长有限。至于外出打工,农民的普遍感受是越来越难,机会少,报酬低,工



作条件差,而农民的支出越来越多。

另外,农民赖以生存的土地被征用之后,未能得到相应的补偿和保障。近年来,许多地方政府为发展经济招商引资,展开了恶性竞争,有的几乎实行零地租。一些农民失去土地,得不到相应的安置和保障,生活没有着落。此情况若得不到有效遏制,将对基层政权的治理和社会的稳定产生很大的影响。

3. 农村基层组织建设面临的新情况、新课题是什么?

答:(1)随着农村经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,农村经济的市场化进程不断加快,经济结构多元化、组织形式多样化的趋势越来越明显,农民生产经营的自主性日益增强,跨地区、跨产业多种形式的生产联合或经营联合不断涌现,新的经济组织日益增多,农村劳动力在产业间的转移和在地区间的流动越来越频繁,离土离乡、经商务工的农民包括农民党员越来越多。这就要求农村基层党组织的传统设置形式、工作方法,以及党员教育管理的方式等,进行相应的转变或调整。与此要求相比,有的农村基层党员干部还习惯于过去那样“吹哨子”、“喊号子”,搞强迫命令、行政干预,工作方法不对路,引发一些矛盾冲突;有的农村基层党组织忽视在新的经济和社会组织开展党的工作,忽视对流动党员的教育管理,一些党员长期游离于党组织之外,不能充分发挥作用。

(2)随着我国农业生产由传统农业向现代农业的转变,将广泛应用现代科学技术、普遍使用现代生产工具、全过程实现现代管理,推进农业生产经营方式的转变。这就要求农村基层党组织进一步加强和改进对经济工作的领导。但是,目前一些地方的农村基层党组织对此认识不足,不注意加强对农民的科技培训和提高农民的科学文化素质,不知道如何为农民群众发



展生产提供有效的服务。

(3)随着改革的不断深化,农村在家庭联产承包经营责任制的基础上,实行了税费改革,现在又在大力推进农村综合改革,从而使国家、集体和农民的分配关系发生了重大调整。这就要求农村基层党组织转变工作职能,学会用经济、政策、法律的手段开展工作,服务群众。但是,目前一些地方的农村基层党组织在催粮收款等传统的工作职能消失以后,不知道“该干什么、该怎么干”了。一些地方的农村基层组织存在着“老办法不顶用,新办法不会用,硬办法不敢用,软办法不管用”的问题,不知道该如何开展工作。

(4)全面贯彻落实科学发展观,要求统筹城乡发展,统筹农村经济与社会事业发展,注重资源节约与生态环境保护,促进农民收入持续增长和农民生活全面改善。这就要求农村基层党组织转变发展观念,从单纯追求经济增长转向推动农村经济、政治、文化和社会协调发展。但是,目前一些地方的农村基层党组织对坚持以科学发展观统领经济社会发展全局的理解还不深,抓统筹协调发展的意识还不强,能力和水平也亟待提高。

4. 什么是基层民主?

答:基层民主又可称草根民主、基础民主,或者称之为民主的基础,它是由广大人民直接运用的民主权利,与人民群众的切身利益密切相关的民主实践。

5. 为什么要发展基层民主?

答:发展基层民主,在于保障人民享有更多更切实的民主权利。人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益



事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

6. 如何发展基层民主?

答:发展基层民主,涉及三个方面。一是基层政权,主要是农村乡镇政权,城市街道办事处虽然不是一级政府,但是也具有不少共性;二是基层群众性自治组织,包括城市居民委员会和农村村民委员会;三是各类企业、事业单位、社会团体等组织和机构。《决定》从发展基层民主的共性出发,提出:扩大基层民主,完善基层政权、基层群众性自治组织、企事业单位的民主管理制度,坚持和完善政务公开、厂务公开、村务公开等办事公开制度,保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利。

就基层政权方面来讲,一是完善选举制度,二是健全民主决策机制,三是强化民主监督机制。

就基层群众性自治组织方面来讲,一是严格按照《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》的规定,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证城乡基层群众依法直接行使民主权利,依法管理自己事务;二是实行村务公开和居民事务公开,凡是涉及群众切身利益、干部行使职权及其实际利益、基层财务收支、所属企业经营活动等方面的重要事项,都应当通过一定的形式予以公开,保证群众的知情权,接受群众的监督;三是基层党委和政府要切实加强和改进领导,健全工



作机制,尊重群众的自治权,支持和保证基层群众性自治组织依法开展活动,实行自我管理、自我教育、自我服务。

就企事业单位方面来讲,需要根据各类单位的体制机制和性质功能的不同情况,采用不同的方式(如企业中的职工代表大会等),积极探索,实行民主管理。

7. 党章修正案为什么要增写“坚持和完善基层群众自治制度,建立健全民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度和程序”的内容?

答:增写“坚持和完善基层群众自治制度、建立健全民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度和程序”鲜明地表明了我党发展社会主义民主政治、进一步扩大人民民主、加强基层民主建设的坚定决心。

人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。发展社会主义民主政治是我党始终不渝的奋斗目标。发展社会主义民主政治必须从我国国情出发,走中国特色社会主义民主发展道路。基层民主是我国社会主义民主制度的基础。大力发展基层民主,保证人民群众依法直接行使民主权利,是一个适合中国国情的发展社会主义民主政治的战略选择,是社会主义民主政治建设的基础性工作。在基层实行群众自治等形式的直接民主,是我国社会主义民主政治的一大创造,是我国人民民主制度优越性的重要体现。发展社会主义基层民主,有利于坚持和巩固人民当家作主的政治地位,有利于反映和实现人民群众的意志和愿望,有利于密切党和政府同人民群众的联系,有利于调动一切积极因素为改革开放和社会主义现代化建设服务,有利于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,有利于促进社会和谐、实现国家长治久安。



实行基层群众自治制度,是我们党从我国人口众多、地区间经济和社会发展不平衡、社会管理层级较多的国情出发提出的发展社会主义民主政治的一种有效路径。改革开放以来,随着农村村民自治制度和城市居民自治制度的相继建立和完善,我国形成了比较完善的基层群众自治制度,广大基层群众享受的民主权利越来越广泛。党的十七大通过的党章修正案,将坚持和完善基层群众自治制度写入党章。这表明,基层群众自治制度在我国社会主义民主政治建设中的地位进一步上升,人民群众的民主权利将进一步扩大。要不断研究解决实行农村村民自治制度、城市居民自治制度等基层群众自治制度过程中出现的新问题,健全程序,完善制度,保证基层群众自治健康有序进行。

建立健全民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度和程序,是发展社会主义民主的重要保证。我国是人民当家作主的社会主义国家,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督是人民当家作主的主要内容和形式。由于我国人口众多,社会管理层级也较多,人民群众依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的权利,在中央和地方层面主要是通过各级人民代表大会来行使,而在基层则由人民群众直接行使,其主要内容和形式就是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。改革开放以来,随着基层群众自治制度的实行,城乡群众参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的内容越来越广泛,途径越来越宽广。村民委员会、居民委员会广泛实行直接选举,保障了基层群众的民主选举权利;各种群众性的议事会、理财小组,保障了基层群众参与民主决策、民主管理的权利;广泛推行政务公开、村务公开、厂务公开,保障了基层群众的民主监督权利。当然,不同地区和单位在推行基层民主选举、民主决



策、民主管理、民主监督方面,发展很不平衡,内容和形式的差别都很大,效果也很不一样。在一个人口众多、发展不平衡的大国,出现这种现象是正常的。我们要逐步建立和完善基层民主制度和程序,使基层的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督进一步制度化、规范化,依法保证人民群众在基层依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督。

8. 村民委员会的性质和任务是什么?

村民委员会是在中国共产党的领导下,在国家法律和政策规定的范围内进行自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织。实行村民自治,是适应农村经济体制改革新形势的新的管理方式。

村民委员会的基本任务是发动群众,依靠群众,调动农民群众的积极性,调解民间纠纷,协助维护社会治安,搞好本村的公共事务和公益事业,完成国家的各项任务。

(1)应当支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村社会主义生产建设和商品经济的发展。

(2)应当尊重集体经济组织依照法律规定独立进行经济活动的自主权,维护集体经济组织和村民、承包经营户、联户的合法的财产权和其他合法的权利与利益。

(3)依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

(4)应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行应尽的义务,爱护公共财产,维护村民合法的权利和



利益,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。多民族居住的村,村民委员会应当教育村民加强民族团结,互相帮助、互相尊重。

9. 什么是民主监督?

答:所谓民主监督是指由村民对村委会的工作和村内的各项事务实行民主监督。主要体现在:村委会由村民选举产生,受村民监督,本村五分之一以上村民联名,可以要求罢免村民委员会成员;村委会向村民会议负责并报告工作,村民会议每年审议村委会的工作报告,并评议村委会成员的工作,经村民民主评议不称职的,可以撤换和罢免;村委会实行村务公开制度,村委会对于应当由村民会议讨论决定的事项及其实施情况,计划生育政策的落实方案,救灾救济物的发放情况,水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项,应当及时公布,其中涉及财务的事项,至少每六个月公布一次,接受村民监督。村委会应当保证公布内容的真实性,并接受村民的查询。

10. 民主监督的主要形式有哪些?

答:(1)召开村民会议或村民代表会议,由村民委员会定期向村民报告村民会议或村民代表会议决定事项完成的情况和村里财务收支情况,并由村民进行民主评议。

(2)成立民主理财和财务公开监督小组,负责审核村里财务,查清财务管理中的问题。

(3)设立村务公开栏,将村民最关心的财务收支、农民负担、计划生育指标、宅基地分配等情况及时公布。

(4)实行村干部任期审计和离任审计。



(5)对不称职的村民委员会成员由村民依法予以罢免。

11. 国家实行大学生村官计划的重要意义是什么？

答：十七大报告提出，解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会的大局，必须始终作为全党工作的重中之重。作为构筑新农村发展平台的大学生村官计划，无疑对解决好“三农”问题，促进基层民主建设，加快农村经济发展将起到积极的推动作用。

(1)促进农村经济社会事业的发展。我国改革开放的总工程师邓小平同志提出“科学技术是第一生产力”，经济社会的发展，人才是关键，社会主义新农村建设离不开人才支撑。新农村建设的主体是农民。接受过系统农业职业教育的农村劳动力不足5%。这种情况决定了新农村建设必须引进高素质专业人才。大学生是受过系统的高等教育的综合型人才，所学知识涉及面广、专业性强。大学生进入农村后，利用所学的知识和专业特长，积极发展农业，他们推广农业技术，提高农产品科技含量，培育出更为优质的农产品，从而提高农产品的竞争力，帮助农民脱贫致富，增产增收，走上了科技致富之路，促进了农村经济社会的发展。同时，大学生自己在农村基层丰富了阅历，磨炼了意志，促使自己全面发展。

(2)促进农村基层民主的发展。目前在农村村民自治落实不到的地方，一些重大决策是少数人甚至个别人说了算，村民并不知道实际情况，村务并未实现真正的公开化和透明化。大学生村官计划实施后，大学生就是要依靠自身优势，不断提高村民民主法治意识以及公民政治参与意识，使他们真正地加入到新农村民主政治建设中来，充分发挥自主性和积极性。大学生通过创办图书资料室等，加强对村民进行文化素质的宣传



教育,提高村民的文化素质,使农村基层民主管理走上规范化、法制化的轨道,从而促进新农村政治文明,维护农村的稳定与和谐。

(3)有利于缓解就业压力与我国人才的结构性矛盾。据有关统计显示,当经济总量保持在6%以上的增长水平时,GDP每增长1%,可以提供80多个就业岗位,可以把失业率降低2%。随着农村经济的推广和投资的加大,农村的经济发展必然高于6%,这样可提供的就业岗位就会增加。大学生村官计划的实施,一方面推动和促进了农村经济的发展,另一方面搭建通向农村的人才桥梁,为农村输入管理型人才、解决农村人才缺乏的同时,也缓解了就业压力,优化了城乡人才的配置,缓解了我国人才的结构型矛盾。

12. 实行民主选举应把握哪几个环节?

答:(1)由村党支部主持推选成立村民委员会,其成员由村民会议或各村民小组推选产生,村民选举委员会主持村的换届选举工作。

(2)依法搞好选民登记,不遗漏,不重复。

(3)由村民直接提名候选人。

(4)精心组织投票选举,实行差额、无记名、秘密写票和公开计票,当场公布选举结果的原则,保证选民在没有任何干扰的情况下,独立行使自己的选举权。

13. 村民委员会是怎样组成、产生的?其成员如何分工?

答:村民委员会由主任、副主任和委员共3~7人组成,村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额,多民族居住的村应当有少数民族的成员;村民委员会成员不脱离生产,根据情况,



可以给予适当补贴。

村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。年满18周岁的村民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、受教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。依照法律被剥夺政治权利的人除外。村民委员会每届任期三年,其成员可以连选连任。

村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属的委员会,由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

14. 村务公开包括哪些内容?(以四川为例)

答:村民委员会实行村务公开制度。对以下事项,应当通过会议或设立村务公开栏等形式及时公布,涉及财务的事项至少每六个月公布一次,并接受村民和有关部门的监督。

(1)本实施办法第二十条规定的由村民会议或村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况。

(2)村的主要财产和债权债务。

(3)村的财务收支情况。

(4)农村社会养老保险投保和发放情况。

(5)本村享受误工补贴的人数及补贴标准。

(6)集体拖欠村民资金和村民拖欠集体资金情况。

(7)优抚、救灾、救济款物的发放情况。

(8)村民普遍关心的涉及本村村民利益的其他事项。

15. 什么是村民自治?

答:“村民自治”的提法始见于1982年我国修订颁布的



《宪法》第一百一十一条,规定:“村民委员会是基层群众自治性组织。”“四个民主”的提法始见于1993年民政部下发的关于开展村民自治示范活动的通知中。从“村民自治”到“四个民主”,我们对基层民主的认识是逐步完善、逐步提高的。

村民自治,简而言之就是广大农民群众直接行使民主权利,依法办理自己的事情,创造自己的幸福生活,实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。村民自治的核心内容是“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。因此,全面推进村民自治,也就是全面推进村级民主选举、村级民主决策、村级民主管理和村级民主监督。

但是,行政村不属于一级政府,是一种村落小范围的自治组织,自制内容仅限于自我管理。

16. 村民自治有什么重要意义?

村民自治的伟大实践,是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造,符合我国社会主义初级阶段国情和广大农民群众的愿望。

首先,村民自治调动了亿万农民群众的积极性和当家作主的责任感。亿万农民从轻视选举到认真投票,从冷漠观望村务到积极参与决策,其自觉性、主动性不断提高。据统计,河北、河南、吉林等省在民主选举中的参选率达90%以上。

其次,村民自治促进了农村的社会稳定。以往干群关系紧张是基层不稳定的主要原因。通过村务、财务两公开和民主选举、议事和监督,村干部的行为受到约束和规范。“还干部一个清白,给群众一个明白”,干群关系得到了改善。据报道,河南新野县通过村民自治,使全县223个村都成为无刑事案件、无治安事件、无村民犯罪、无重大治安灾害事故、无群众集体上



访的“五无村”。

再次,村民自治促进了农村经济的发展。民主政治意识的增强,充分调动了广大农民生产经营的积极性,使农村经济得到了较快发展。

最后,村民自治加强和改善了党对农村工作的领导。通过村民自治活动的开展,党组织和党员干部置于农民群众的监督之下,党内民主的发展,增强了基层党组织的凝聚力、战斗力和号召力,使党的威信不断提高。

17. 村民自治的三原则是什么?

答:(1)村民自治的原则。

(2)直接民主原则。

(3)由民做主原则。

18. 村民自治的基本内容和核心是什么?

答:村民自治的基本内容和核心,即“四个民主”,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。

在民主选举中,通过无记名投票的直接选举,把选举产生和罢免村干部的权利,真正交到了广大农民群众手中,实现了农民选举上的自主权;在民主决策中,广大农民和村干部一起讨论决定涉及村民利益的大事,实现了农民群众对重大村务的决策权;在民主管理中,让村民直接参与和管理村内事务,实现了农民群众对日常村务的参与权;在民主监督中,实行村务公开,农民有权监督村委会工作和村干部的行为,实现了农民群众的知情权和评议权。

19. 什么是村规民约?它与法律的区别是什么?

答:村规民约是村民会议制定的涉及村民民俗、社会公共



道德、公共秩序、治安管理等方面的综合性行为规范。它与法律的区别在于：

(1) 村规民约只在本村范围内有效,而法律、法规一经实施,在全国范围内具有普遍约束力,且村规民约不得与现行的法律、法规相违。

(2) 村规民约的执行主要依靠道德、舆论的力量,靠村民的自觉遵守,而法律法规的执行,主要是靠国家的强制力来保证。

(3) 违反村规民约,主要是对其进行批评教育,并辅以适当的经济制裁,而违法者要承担相应的民事、行政甚至刑事制裁。

20. 哪些事项是属于村民自治范围内的?

答:属于村民自治范围内的事项,概括起来主要有:

(1) 村民委员会的设立、撤销、范围调整。

(2) 村民委员会成员的直接选举与罢免。

(3) 村民会议的组成和召开。

(4) 村民委员会对村民会议负责并报告工作,村民会议对村民委员会工作报告的审议,对村民委员会成员工作的评议。

(5) 村民组长的推选产生。

(6) 法律规定的村民委员会提请村民会议讨论决定的事项。

(7) 村民代表的推选和村民代表会议的召开,村民会议授权村民代表会议的授权事项。

(8) 法律规定的村民委员会职责、任务、权利和义务的实际履行。



21. 实行村民自治应抓好哪些制度建设？

答：根据《村民委员会组织法》，实行群众自治组织自我管理、自我教育、自我服务，当前应着重完善以下制度：

(1) 村民选举制度。村委会成员，坚持由民主选举产生。选举要依法办事，加强引导，尊重村民的民主权利，坚决反对和纠正选举中的违法违章活动。

(2) 村民议事制度。村里的大事，包括经济和社会发展规划、公益事业的兴办以及群众普遍关心的热点问题的处理等，都必须依据有关法规由村民代表会议或村民大会讨论，按照民主集中制的原则作出决定，不能由个人或少数人说了算。

(3) 村务公开制度。凡涉及全村群众利益的事情，特别是财务收支、宅基地审批、当年获准生育的妇女名单及各种罚款的处理等，都必须定期向村民张榜公布，接受群众监督。

(4) 村规民约制度。按照国家法律、法规和政策，根据当地情况，从本村群众迫切要求解决的问题入手，经村民代表会议或村民民主讨论，制定包括本村干部在内的全体村民都必须遵守的章程，规范大家的行为，并逐步充实内容，完善实施办法。

22. 村委会的主要职责有哪些？（以四川为例）

答：(1) 召集主持村民会议、村民代表会议并报告工作。

(2) 执行村民会议、村民代表会议的决议、决定，接受村民的监督。

(3) 编制并组织实施本村经济、社会发展规划和年度计划。

(4) 组织发展多种形式的合作经济和其他经济，依法管理



财务和属于村农民集体所有的土地、草场、森林及其他财产,合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

(5)教育村民遵守法律法规以及村民自治章程和村规民约,自觉履行服兵役、义务教育、依法纳税、计划生育、优待烈军属、供养五保户、扶助残疾人等应尽的义务。

(6)组织推广先进技术,普及科学文化知识,反对封建迷信,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

(7)调解民间纠纷,协助维护社会治安。

(8)因地制宜地兴办本村的公共事务和公益事业。

(9)向人民政府反映村民意见、要求和提出建议。

(10)妥善处理与邻村和驻本村其他单位的关系。

(11)法律法规规定的其他职责。

23. 村民委员会有哪些义务?

答:《村委会组织法》明确规定:“村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法权利和利益,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。”村民委员会的义务,概括起来主要有以下几点:

(1)增强村民法制观念,遵守法律,向违法行为作斗争。村民委员会应当采取多种形式,认真宣传宪法、法律、法规和国家的政策,做到家喻户晓、人人皆知,使全体村民养成遵纪守法的观念和习惯,这既是维护村民安定团结和社会稳定的需要,又是社会主义精神文明建设水平的重要标志。

(2)教育和督促村民履行法律规定的各种义务,村民委员会应教育村民,国家下达的计划生育、服兵役、交纳税收等任务是全体村民应尽的义务,推动村民自觉自愿完成。



(3)教育村民珍惜和保护国家和集体的财产,维护好国家、集体和个人的合法权利和利益。

(4)教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。

(5)教育村民搞好村与村之间的团结友爱,做到互相谦让,互相帮助,互相尊重对方村民制定的村规民约。

(6)对多民族居住的村,村民委员会应当教育村民加强民族团结、互相尊重,促进不同民族的村民在社会主义大家庭中和睦相处,互相帮助,共同发展。

(7)组织村民开展多种形式的社会主义精神文明建设,普及科学文化知识,组织健康的文化娱乐和体育活动,提高村民思想道德素质和科学文化水平,移风易俗,树立社会主义新风尚。

24. 涉及村民利益的哪些事项时,村民委员会应提请村民会议决定?

答:(1)《中华人民共和国村民委员会组织法》规定的应由村民会议讨论决定的事项。

(2)村经济与社会发展规划和年度工作计划。

(3)听取和审议村民委员会的年度工作报告,村财务预算、决算和收支情况的报告。

(4)评议村民委员会和村民委员会成员的工作。

(5)依法制定和修改村民自治章程、村规民约。

(6)罢免和补选村民委员会成员。

(7)审议批准村民委员会成员的辞职申请。

(8)撤销、变更村民代表会议和村民委员会不适当的决议、决定。



25. 村民委员会选举的原则是什么?

答:(1)差额选举。选举村民委员会,由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。

(2)过半数为有效或通过。选举村民委员会,有选举权的村民过半数参加投票,选举有效。候选人获得参加投票的村民的过半数的选票,始得当选。

(3)无记名投票。选举实行无记名投票、公开计票的方法,选举结果应当场公布。选举时,设立秘密写票处。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

26. 选民必须同时具备的条件有哪些?

答:按照《村委会组织法》的有关规定,本村村民不一定是本村选民,选民必须同时具备以下几个条件:

(1)年龄条件,即必须年满十八周岁。因为满十八周岁的人,具备了独立思考能力和判断能力,能以自己的行为来行使法律规定的权。履行法律规定的义务,是一个具有完全行为能力的人。

(2)属地条件,即必须是本村村民。

(3)政治条件,即未被依法剥夺政治权利。村民是否被剥夺权利,应以司法机关的法律判决文书为准。对还未判决的因各种严重犯罪被羁押,正在受侦察、起诉、宣判的人,经人民检察院或人民法院决定,在被羁押期间停止行使选举权利。但检察院或法院必须出具公函认定,其他部门无权认定。另外,在村委会选举期间,精神病患者在发病期间停止行使选举权利,待精神正常时再恢复行使选举权利。



27. 选民登记的程序是什么？

答：社会主义国家的一个本质特征是人民当家作主，在农村人民当家作主，也就是村民当家作主，其主要标志是村民普遍享有选举权。搞好选民登记，直接关系到村民当家作主的权利的行使，符合年龄、属地和政治三个条件的村民，要按照一定的程序，履行登记手续，即村民应当在户籍所在地的村进行登记，一经村选举委员会确认合乎条件者，才取得选民资格。村民选举委员会对经过登记并确认有选举权利的选民名单，应在选举日的二十日前张榜公布，并发给选民证。对公布的选民名单如有不同意见，应当在选民名单公布之日起五日内向村民选举委员会提出，村民选举委员会应当在选举日的十日前依法作出处理。

28. 村务公开应注意哪些事项？

答：（1）公开前把公开项目的各项数据搞清，务求真实。

（2）公开的情况要经过必要的审核。如财务情况，必须要由主管财务的干部审核，还要由村民公开监督小组审定。

（3）公开的结果要以一定的方式和群众见面，比如村务公开栏等重点公布的方式。

（4）公开的内容要直观、明了、详尽，尽量贴近群众实际，做到大项清楚、小项明了，让群众看得懂、看得明白、看得放心。

（5）村务公开的时间一要及时，二要规范。经常性的项目，可以采取定期公布的形式；时间跨度较长的项目，可以按阶段公布进展情况；临时性的较大事项完成后，要立即向群众公布结果。财务公开是村务公开的重点，要视村经济的发展和村民的意愿，分类确定公开的次数和时间，经济较发达的村，因经



济活动频繁,可一月公开一次;一般的村,可一季公开一次;就是经济还欠发达的村,至少每六个月公开一次。

(6)要注意征求听取群众对公开情况的反馈意见,及时加以纠正并有针对性地解决问题,可以采用意见箱、开专题座谈等形式。

(7)要注意留存公开的资料,建立村务公开的档案。

29. 农村基层的环境监管存在的问题有哪些?

答:(1)监管机构和人员不足。虽然现在许多地方镇一级政府也建立了环保机构,但是多属空架子,没有相应的人员和资源,环保职能基本没有履行。

(2)法规和标准不健全。有关农村生态环境的立法非常不健全,如对于农村养殖业污染、农用塑料薄膜污染、农村饮用水以饮用水源保护、农村噪声污染、农村生活和农业污水污染、农村环境基础设施建设等方面的立法基本是空白,废旧物品回收利用环境管理等方面的立法也严重不足。

(3)农民的环境意识和维权意识不高。农民的环境意识和维权意识普遍不高,对环境污染和破坏的危害性认识不足,即使认识到环境的危害性,但是,不知自己拥有何种权利,也不知如何维护自己的权益。

所以,针对农村的环境保护问题,首先应该加强实质性的监管,然后加强农村环境立法,同时,在农村进行环境教育也必不可少。



参考文献

- [1] 陈立庆. 中国农民素质论[M]. 北京:当代世界出版社,2002.
- [2] 程彩青. 三农政策学习问答[M]. 北京:蓝天出版社,2004.
- [3] 徐笑波. 中国农村金融的变革与发展[M]. 北京:当代中国出版社,1994.
- [4] 谢平. 农村金融改革亟需解决六件事[N]. 21 世纪经济报道,2004-07-12.
- [5] 潘久艳. 土地换保障:解决城市化过程中失地农民问题的关键[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2005(5).
- [6] 张春学. 农村金融与经济:如何走出相互制约的怪圈[J]. 湖北经济,2001(5).
- [7] 曹力群. 农村金融改革与农户借贷行为研究[R]. 农业部农村经济研究中心,2000.
- [8] 南轲. 全国农信社保持良好发展势头[N]. 金融时报. 2004-04-15.
- [9] 佚名. 农村金融服务体系的问题与建议[N]. 中国经济时报. 2003-08-23.
- [10] 曾利明. 中国将逐步建立贫困家庭医疗救助制度



- [J/OL]. 人民网,2002-06-11. [http://www. people. com. cn/GB/shizheng/3586/20020611/749592. html](http://www.people.com.cn/GB/shizheng/3586/20020611/749592.html).
- [11] 中国人大常委会. 中国人大常委会关于金融支农问题的调研报告[J/OL]. 新浪网,2004- 06-25. [http://finance. sina. com. cn/g/20040625/0910833908..shtml](http://finance.sina.com.cn/g/20040625/0910833908.shtml).
- [12] 崔智友. 中国村民自治与农村土地问题[J]. 中国农村观察,2002(3).
- [13] 陆学艺,向洪. 农村工作[M]. 重庆:重庆大学出版社,2006.
- [14] 柴福洪.“三农问题”研究[J]. 黄冈职业技术学院学报. 2003(2).
- [15] 聂振邦. 确保国家粮食安全和粮油价格基本稳定. 人民日报[N]. 2008-04-14.